

ALCANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN DERECHOS HUMANOS Y LA NORMATIVA EN LA AGENDA MIGRATORIA



“La Reforma Constitucional es un punto de partida y no un puerto de llegada”

Contenido

Resumen Ejecutivo 4

Introducción 5

(I) Nota metodológica 6

(II) ¿Qué se reformó y cómo se reformó? 7

A. Contenido de la Reforma 7

B. La sociedad civil y el proceso de Reforma: algunos aspectos relevantes 8

(III) Reflexiones y retos a dos años de la Reforma 11

(IV) Análisis teórico de los artículos 11 y 33 constitucional 16

A. Análisis teórico del artículo 11 constitucional 16

B. Análisis teórico del artículo 33 constitucional 19

Conclusiones 23

Bibliografía: 24

México, noviembre de 2013

Primera Edición

Autor: Perseo Quiroz Rendón

D.R. © 2013, Sin Fronteras IAP

www.sinfronteras.org.mx

Cualquier comentario, solicitud o aclaración sobre esta publicación
esríbenos al correo: publicaciones@sinfronteras.org.mx

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad de Sin Fronteras, I.A.P., Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Diseño: Rogelio Loaiza

ISBN: 978-607-96264-2-6

Impreso en México/Printed in Mexico

Resumen Ejecutivo

Mucho se ha dicho sobre la Reforma Constitucional en Derechos Humanos del 2011. Principalmente, el análisis se ha enfocado en las virtudes jurídicas de la Reforma como nuevo paradigma constitucional. Una vez más, el análisis positivista de las normas constitucionales ha prevalecido. No obstante, poco se ha escrito de los efectos prácticos que la Reforma ha traído en la vida cotidiana de las personas que se encuentran en territorio nacional, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como las personas migrantes. Del mismo modo, la mirada de análisis de la Reforma ha tenido, en general, una perspectiva central y jurídica, que asume que la realidad del país es aquella de su capital y que marcan las normas escritas.

Este documento pretende contribuir a virar el análisis de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos del 2011 hacia un plano práctico y nacional, desde la mirada de organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema migratorio. Para ello, se convocaron 5 grupos de análisis conformados por organizaciones de la sociedad civil, activistas y expertos en el tema migratorio de distintas partes de la República Mexicana.

Entre los principales hallazgos de este proceso de trabajo destaca que para las organizaciones que trabajan temas migratorios, el proceso de incidencia durante la Reforma estuvo considerablemente concentrado en el Distrito Federal. Lo anterior puede ser una explicación al bajo conocimiento del contenido y de los alcances de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos que indicaron

tener las organizaciones que trabajan temas migratorios. Ante esta realidad, el documento sugiere que la apropiación de la ciudadanía de la Reforma Constitucional es indispensable para el éxito de la Reforma.

Debe existir una participación activa por parte de la ciudadanía no sólo del centro del país, sino de las entidades federativas, para conocer la Reforma y exigir a las autoridades su cumplimiento. Esto incluye un conocimiento extenso de la Reforma y no sólo limitarse al conocimiento del artículo 1º constitucional.

En la medida que los ciudadanos, y no sólo los abogados, hagan suya la Reforma, podemos comenzar a hablar de avances en las situación de Derechos Humanos del país. Es importante destacar que este documento no demerita ni los análisis jurídicos, ni las virtudes de la Reforma. No obstante, se considera que la Reforma Constitucional es un punto de partida y no un puerto de llegada. Aún existen diversos temas pendientes, por ejemplo, emisión de legislación secundaria, implementación ejecutiva y judicial de la Reforma así como la supervisión nacional e internacional de su aplicación. En tanto estos aspectos no sean cubiertos será difícil afirmar que la Reforma ha cambiado la realidad social de México.

Introducción

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* una Reforma de diversas disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos (Reforma Constitucional en Derechos Humanos). Al respecto, se ha convertido en un lugar común afirmar que la Reforma Constitucional en Derechos Humanos es un avance importante para la promoción y protección de los derechos humanos en México.¹ Sin embargo, a dos años de esta Reforma es importante analizar los efectos prácticos, beneficios y limitaciones que ésta ha tenido. Por ejemplo, tal como será discutido más adelante, en el aspecto migratorio aún no se han logrado obtener resultados que favorezcan a las personas migrantes.²

Ante esta situación, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Sin Fronteras IAP, en conjunto la Unión Europea, como financiadora, decidieron unir esfuerzos para realizar un análisis de los alcances de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos, especialmente, en materia migratoria y así encontrar los retos a los que nos enfrentamos y sus posibles soluciones.³

¹ Incluso, algunos académicos, como Karlos Castilla Juárez, la han nombrado "la más importante por su efecto transversal a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos, y en sí a todo el sistema jurídico mexicano". En su texto: Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca "Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional, Año 9, No 2, 2011, p 125.

² Esta afirmación es obtenida de las relatorías de los Grupos Focales. Estos estuvieron conformados por OSC, activistas, expertos en el tema y/o académicos de distintas partes de la República Mexicana que analizaron el marco normativo actual en materia migratoria a la luz de la Reforma constitucional en derechos humanos.

³ Teniendo como principal fuente de información la obtenida en los Grupos Focales pues en estos se buscó incrementar la articulación e intercambio de información entre organizaciones de la sociedad civil

Este documento contiene un estudio sobre los alcances y retos de la Reforma constitucional en derechos humanos a la luz del marco normativo actual en materia migratoria. Para ello, el documento se divide en cinco secciones. La primera sección contiene una nota metodológica sobre el proyecto; la segunda una breve descripción sobre qué es la Reforma y cómo se llegó a ésta; la tercera sección contiene los retos y reflexiones a dos años de la Reforma; la cuarta sección contiene un análisis teórico de los artículos 11 y 33 constitucionales y, finalmente, la quinta sección contiene las conclusiones.

y/o la academia y/o especialistas a nivel nacional que conocieran e identificaran nuevas opciones de incidencia.

(I) Nota metodológica

Para analizar el impacto y alcance de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos en relación al tema migratorio, en este proyecto se fomentó el análisis participativo. El propósito de esta etapa del proyecto fue incrementar la articulación e intercambio de información entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y especialistas a nivel nacional y así conocer los retos e implicaciones de la Reforma.

Durante el proyecto se convocaron 5 grupos de análisis conformados por organizaciones de la sociedad civil, activistas y expertos en el tema migratorio de distintas partes de la República Mexicana. Se analizó el marco normativo actual en materia migratoria a la luz de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos.

Se buscó tener el mayor número de participantes de diversas partes de la República en los grupos de análisis, con el fin de tener la mayor información sobre los retos, alcances e impactos de la Reforma y la percepción proveniente de la sociedad civil. Durante la planeación de los grupos se intentó que el impacto fuera lo más alto posible. Por esta razón se emitieron un gran número de invitaciones a organizaciones de la sociedad civil que pudieran estar interesadas en los temas relacionados con los grupos de análisis. Sin embargo, las agendas de muchos invitados no coincidían con las fechas de los foros, pero sí se logró convocar a un número representativo de organizaciones de la sociedad civil especialistas en materia migratoria.

Se contó con la participación de 56 asistentes a los grupos de análisis y al foro de académicos. Estos participantes fueron del Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Saltillo, Veracruz y Zacatecas.⁴

Durante la realización de los grupos de análisis, se dividió a los asistentes en cinco grupos. Uno de ellos tuvo participantes de la región norte del país, otro de la región sur, uno de la región centro y se tuvieron dos grupos con participantes de distintas regiones. Una cuestión fundamental durante el desarrollo de los grupos de análisis fue una presentación del contenido de la Reforma, para realizar las reflexiones en los grupos focales.

Uno de los datos más relevantes recolectados en los grupos de análisis es que el 40.63% de las OSCs participantes no conocían la Reforma en su totalidad y sólo el 59.37% tenía un conocimiento más amplio. Este desconocimiento del contenido de la Reforma fue un obstáculo para la identificación de los problemas de fondo que la Reforma presenta. Dada esta situación, se decidió realizar un foro en el que hubiera un panel integrado por académicos expertos en la materia para que explicarán de forma

⁴ Se puede observar esto en listas de asistencia.

más detallada y precisa todos los aspectos relevantes de la Reforma y tuvieran una interacción directa con las OSCs. Este foro funcionó como cierre de reflexión de los grupos de análisis. Los ponentes participantes del foro fueron:

1. Dra. María del Pilar Hernández Martínez;
2. Mtra. Gabriela Rodríguez Huerta;
3. Mrto. Santiago Corcuera Cabeza; y
4. Mtro. Alan García Campos.

(II) ¿Qué se reformó y cómo se reformó?

A. Contenido de la Reforma

La Reforma Constitucional en Derechos Humanos modificó los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵ En el siguiente cuadro se muestran los artículos anteriores a la Reforma y las modificaciones posteriores a la Reforma:

⁵ Decreto de Reforma por el que se modifica la denominación del Capítulo primero y Reforma diversos artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Diario oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

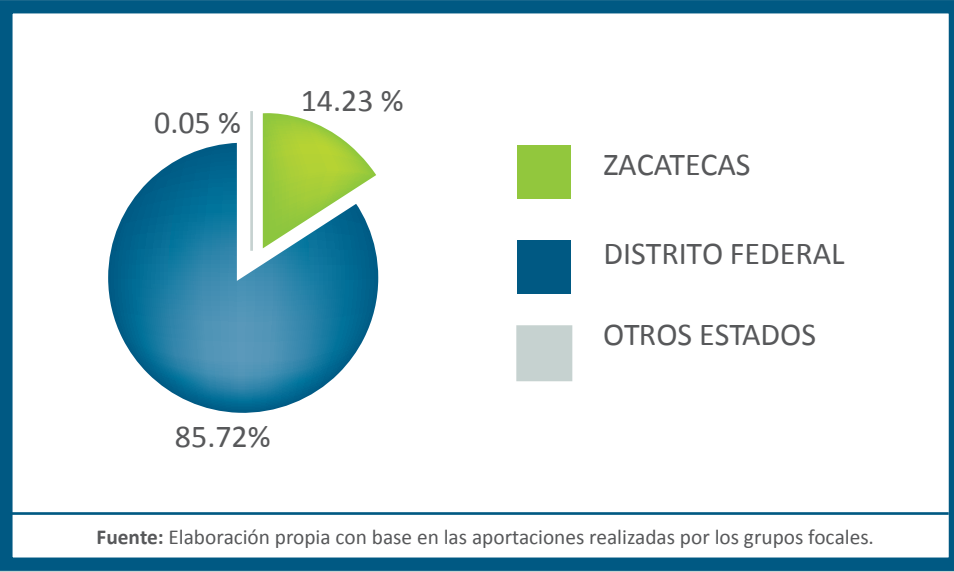
Alcance de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos y la Normativa en la Agenda Migratoria

Decreto del 10 de junio de 2011		Relevancia
<p>Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo goará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p> <p>Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p> <p>Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. [...]</p> <p>Art. 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil; y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p> <p>En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará su procedencia y excepciones.</p> <p>Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.</p> <p>Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del proscrito a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. [...]</p> <p>Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstatos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.</p> <p>Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.</p> <p>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</p> <p>La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.</p> <p>Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decreté el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.</p> <p>Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.</p> <p>Art. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juegue inconveniente.</p> <p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p> <p>Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, emendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. [...]</p> <p>Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley. [...]</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. [...]</p> <p>Art. 102.- A la ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Poder Judicial Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación; y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido fuertemente por el Ejecutivo. [...]</p> <p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que amparen al orden jurídico mexicano. Los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p> <p>Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. [...]</p> <p>Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. [...]</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustará a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.</p> <p>Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, los organismos de protección por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>	<p>Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p> <p>Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. [...]</p> <p>Art. 11.- Todo persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil; y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p> <p>En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará su procedencia y excepciones.</p> <p>Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p> <p>Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. [...]</p> <p>Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado los derechos de los derechos y las garantías que fuesen obstatos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.</p> <p>Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.</p> <p>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</p> <p>La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.</p> <p>Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decreté el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.</p> <p>Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.</p> <p>Art. 33.- Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juegue inconveniente.</p> <p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p> <p>Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, emendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; [...]</p> <p>Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. [...]</p> <p>Art. 102.- A la ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Poder Judicial Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido fuertemente por el Ejecutivo.</p> <p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que amparen el orden jurídico mexicano. Los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p> <p>Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. [...]</p> <p>Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. [...]</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustará a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.</p> <p>Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, los organismos de protección por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>	<p>El cambio al artículo 19 constitucional incorporó al pece de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México, en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en materia migratoria este párrafo tiene un impacto directo, pues reconoce los derechos humanos que están garantizados en los Tratados, aunque estos no sean de la disctamentación Tratados de Derechos Humanos, prueba de ello es la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que contiene en ella el derecho a la protección consular y debido proceso. Además, también se reconoció el Principio Pro-Persona, como un método de interpretación aceptado, los principios de universalidad, de interdependencia, de indivisibilidad y de progresividad del derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, se prevén las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado.</p> <p>A partir de la reforma, la educación básica debe incorporar un enfoque a favor y la enseñanza de los derechos humanos.</p> <p>A este artículo se le añadió un segundo párrafo que indica que por razones de orden político se puede solicitar asilo y por cuestiones de carácter humanitario se puede recibir refugio.</p> <p>No obstante, dicha redacción es técnicamente incorrecta y entra en conflicto con la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria aprobada en enero de 2011.</p> <p>No se le hizo reforma alguna al párrafo primero, en especial en el aspecto de "extranjeros perniciosos".</p> <p>En este artículo se reconocieron en las condiciones a los derechos humanos y tratados internacionales en los que México es parte.</p> <p>En esta Reforma se estableció que la organización del sistema penitenciario debe estar basada en el respeto a los derechos humanos. Así, las personas presas son reconocidas como sujetos de derecho y el Estado asume su papel como garante de tales derechos.</p> <p>Con la reforma se establecieron los derechos que no podrán ser restringidos en caso de una declaración de Estado de excepción. Tales cambios estuvieron sustentados en la Convención Americana de los Derechos Humanos (CAH), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en otros instrumentos internacionales en la materia.</p> <p>También se otorgó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) una nueva facultad. Ahora, la CNDH y órganos locales de defensa de los derechos humanos deben vigilar que se respeten los derechos humanos de acuerdo al orden jurídico mexicano y no a ciudades que se compiten el Poder Judicial de la Federación (PJDF) garantizado por la Constitución, lo que es el deber de todos los poderes a respetar a la CNDH y a la entidad que la CNDH y la CNDH, lo que es el deber de todos los poderes, de su negativa. En ese sentido, la CNDH se convierte en un órgano de referencia para la evaluación de cumplimiento del respeto a los derechos humanos.</p> <p>Además reconoce la creación de una ley que reglamente este artículo para que éste pueda ejecutarse con base en el artículo 1 transitorio condicionando su entrada en vigor.</p> <p>Un cambio adicional fue la incorporación de nuevo elemento de política exterior. Este cambio incluye la observancia del principio de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, en el artículo 89 fracción X.</p> <p>En este artículo se añadió que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que investigue la conducta de algún juez o magistrado en función de sus labores.</p> <p>La reforma al artículo 102 constitucional agregó diversas disposiciones para fortalecer el papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los órganos defensores de derechos humanos estatales. En primer lugar, se estableció que las constituciones locales deben garantizar la autonomía de las comisiones estatales de derechos humanos.</p> <p>En segundo lugar, se estableció el carácter vinculante de las recomendaciones emitidas por las comisiones estatales de derechos humanos frente a los servidores públicos. No obstante, establece que los órganos de defensa de derechos humanos no tienen competencia en asuntos jurisdiccionales y electorales para garantizar la imparcialidad de estos procesos dada su naturaleza particular.</p> <p>Finalmente, la reforma otorgó a la CNDH la facultad para investigar violaciones a los derechos humanos por petición del Ejecutivo Federal, algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de alguna entidad federativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o cualquiera de las legislaturas de las entidades federativas.</p> <p>El artículo 105, párrafo II, inciso g, se modificó para establecer la legitimación de la CNDH para promover acciones en contra de normas que vulnerasen los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales.</p> <p>Debido a estos cambios, diversas dependencias de gobierno se han pronunciado sobre la reforma. Un ejemplo fue la misma Comisión, la cual calificó la modificación a la Carta Magna como la de mayor importancia que se haya tenido desde la de 1917, pues se colocaron los derechos humanos en el eje central del marco jurídico y político del Estado mexicano y se le dieron más facultades a esta Comisión para proteger los derechos humanos.</p>

B. La sociedad civil y el proceso de Reforma: algunos aspectos relevantes

Durante el proceso de la Reforma Constitucional, algunos legisladores (tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores) trabajaron en conjunto con algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). No obstante, la sociedad civil especializada en temas migratorios tuvo poca incidencia. Del mismo modo, al menos para las organizaciones que trabajan temas migratorios, el proceso de incidencia estuvo considerablemente concentrado en el Distrito Federal. Tal y como lo muestra la gráfica 1,⁶ el 85.72% de las organizaciones en materia migratoria que tuvieron participación activa en el proceso de Reforma están basadas en el Distrito Federal.

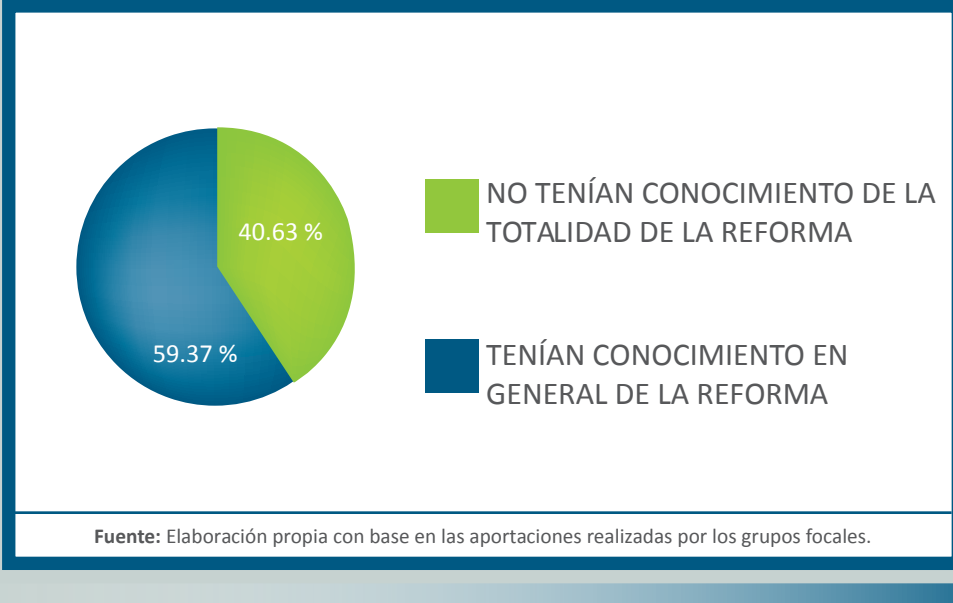
Gráfica 1. Lugar de origen de organizaciones en temas migratorios que tuvieron incidencia durante el proceso de Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.



6 Realizada con los datos obtenidos en los Grupos Focales con un total de 32 OSCs. En los cuales se incluyen los siguientes estados: Baja California, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Querétaro, Veracruz y Zacatecas.

Lo anterior puede ser una explicación al bajo conocimiento del contenido y de los alcances de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos que indicaron tener las organizaciones que trabajan temas migratorios, como lo muestra la gráfica 2.⁷

Gráfica 2. Conocimiento sobre la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos por parte de las OSCs especialistas en la materia migratoria

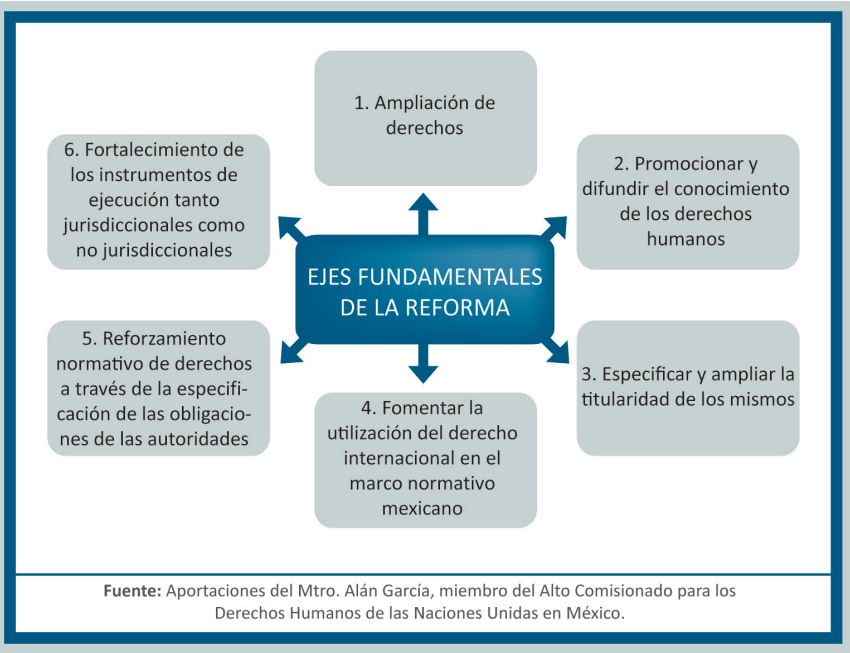


7 Las gráficas del documento fueron realizadas con los datos obtenidos en los Grupos Focales con un total de 32 OSCs. Esta gráfica muestra, a partir de los resultados obtenidos en los grupos de focales, el conocimiento del contenido y alcance de la Reforma por parte de las OSCs.

(III) Reflexiones y retos a dos años de la Reforma

Como se muestra en el siguiente diagrama, la Reforma constitucional tiene 6 ejes fundamentales⁸:

1. Ampliación de Derechos;
2. Promocionar y difundir el conocimiento de los Derechos Humanos;
3. Especificar y ampliar la titularidad de los mismos;
4. Fomentar la utilización del derecho internacional en el marco normativo mexicano;
5. Reforzamiento normativo de derechos a través de la especificación de las obligaciones de las autoridades; y
6. Fortalecimiento de los instrumentos de ejecución tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales.



8 Esta afirmación fue realizada por el Mtro. Alán García, miembro del OACNUDH en México durante el Foro de Académicos.

Ahora, si bien la Reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 constituye un avance para la promoción y protección de los Derechos Humanos en México, ésta no puede ser catalogada como un logro total, pues aún existen limitaciones, ya sean normativas u operativas, sobre todo en el aspecto migratorio. Para que se pueda decir que la Reforma es exitosa es necesario hacerse cargo de los siguientes retos⁹, que son, medularmente 6:

Retos de la Reforma Constitucional



El primer reto es la implementación ejecutiva; es decir, es necesario que se efectúen, por parte de los ejecutivos Federal y Local, una revisión de los mecanismos de aplicación de la Reforma Constitucional que tienen a su alcance y que realicen los esfuerzos necesarios para que puedan vigilar y cooperar con las implementaciones establecidas por el legislativo.

El segundo reto se refiere a la implementación legislativa. Tal como lo establece la Reforma en sus artículos transitorios, se deben generar legislaciones secundarias pertinentes para que se puedan hacer efectivos algunos de los derechos establecidos en la Reforma. Por ejemplo, respecto al artículo 1 constitucional, existe la opinión de que este requisito está cubierto con la Ley General de Víctimas publicada el 09 de enero de 2013. Sin embargo, es cuestionable si esta ley es suficiente para regular estos derechos.¹⁰ Asimismo, el exponente más claro es la ausencia de legislación secundaria del artículo 33. Este problema es señalado por la sociedad civil. Por ejemplo, un miembro de Sin Fronteras IAP afirma que:

9 Comentario realizado por el Mtro. Alán García Campos, miembro de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el Maestro Perseo Quiroz Rendón en el Foro sobre la Reforma Constitucional en Derechos Humanos en la Agenda Migratoria nacional y las necesidades de su armonización a nivel federal y local. (19 de junio de 2013)

10 Comentario realizado por el Mtro. Alán García Campos, miembro de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Foro sobre la Reforma Constitucional en Derechos Humanos en la Agenda Migratoria nacional y las necesidades de su armonización a nivel federal y local. (19 de junio de 2013)

“hay un debido proceso, pero no sabemos en qué consiste dicho debido proceso, ni como empataría con el procedimiento administrativo en cuanto medio de defensa [...] siempre en las leyes reglamentarias es donde se ve la aplicación, y ahí suelen radicar los obstáculos para la protección efectiva los derechos humanos de las personas”.¹¹

En síntesis, por parte del poder legislativo se deben realizar las leyes reglamentarias para que se hagan efectivos ciertos derechos. En específico los artículos 11 y 33 constitucional. Al respecto, en los compromisos realizados en el Pacto por México (PxM)¹² se acordaron dos puntos fundamentales en el compromiso 24 y el compromiso 30, que tienen como límite de cumplimiento el segundo semestre de 2013:

“Compromiso 24¹³: Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros”. En este compromiso lo que pretenden realizar es una nueva ley que reglamente el procedimiento para que un extranjero pueda ser expulsado del país garantizado en su totalidad el debido proceso y los derechos humanos.

Compromiso 30¹⁴: “Derechos de los migrantes”. Con este compromiso lo que se busca es la ejecución de un política migratoria que defienda la decisión de migrar como un derecho humano. Por lo tanto, se buscará defender los derechos de los migrantes mexicanos en el exterior y migrantes extranjeros en el territorio nacional, luchando en contra de su criminalización.

El tercer reto, la implementación judicial, consiste en la aceptación, por parte de los distintos Poderes Judiciales (federales y locales), de la normatividad internacional en su totalidad. Si bien se ha logrado que el Poder Judicial Federal utilice como directriz, en algunos casos, normatividad internacional, ésta se ha centralizado en el Sistema Americano de Derechos Humanos y no ha tomado en consideración los demás ordenamientos internacionales que podría tener a su alcance.

Este reto está estrechamente relacionado con el de la centralización de la Reforma constitucional (que se explica a continuación), pues como lo afirma la Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California:

Las Reformas no se han difundido en absoluto a pesar de que el gobierno del estado se ha interesado. Desde hace un año se han hecho esfuerzos para la creación de un diagnostico en Derechos Humanos; sin embargo las instancias no jurisdiccionales no han asistido. Solo han ido los representantes de las asociaciones civiles. No hay conocimiento ni difusión en los medios.¹⁵

11 Participación realizada por miembros de Sin Fronteras en el Cuarto Grupo Focal. Véase anexos en las relatorías.

12 El Pacto por México es el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en nuestro país. El Pacto por México es un acuerdo para realizar grandes acciones y Reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero. El Presidente electo y los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, fueron los principales arquitectos de este pacto.

13 Compromiso 24 <http://pactopormexico.org/acuerdos/> (Fecha de consulta: 03 de junio de 2013)

14 Compromiso 30, <http://pactopormexico.org/acuerdos/> (Fecha de consulta: 03 de junio de 2013)

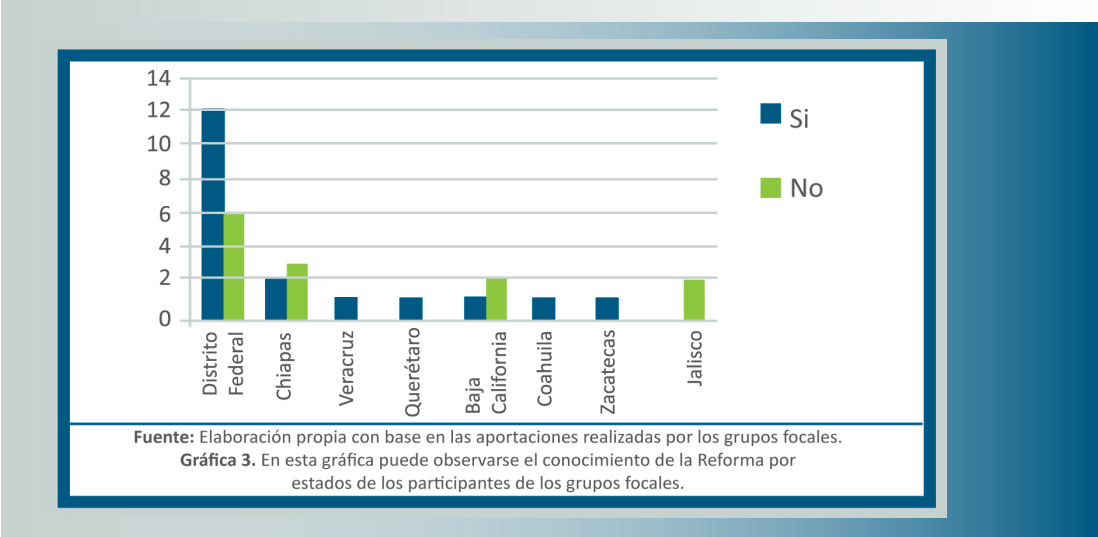
15 Participación realizada por miembros de la Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California en el Grupo Focal Norte. Véase anexos en las relatorías.

El cuarto reto se basa en la centralización de la Reforma. En este sentido, si bien se reconocen los esfuerzos de las entidades federativas, aún existe poco conocimiento, tanto del contenido como de la implementación de la Reforma, por lo que es indispensable trabajar a nivel local. Las organizaciones de la sociedad civil que no tienen su sede en el Distrito Federal son conscientes de las dificultades que esto implica, por ejemplo, FM4 Paso Libre (Dignidad y Justicia, A.C.) de Guadalajara Jalisco cuestiona: “¿Cómo armonizamos esto a nivel local? También es una preocupación que tenemos a nivel regional, todo está como muy centralizado en el Distrito Federal, desde la información hasta los procesos”.¹⁶

Al respecto, las Organizaciones de la Sociedad Civil participantes en el análisis, en general, mostraron su preocupación en dos sentidos, el primero es ¿cuál va a ser el modo de aplicación de la Reforma en sus localidades? Y el segundo ¿cómo puede armonizarse la Reforma con las necesidades de sus localidades?.

Estas dos cuestiones tienen mayor relevancia dado que el 40.63% de las OSCS en temas migratorios que participaron en el proyecto no conocían la Reforma a los artículos 11 y 33.¹⁷ Por lo tanto, al encontrarse centralizado el conocimiento y aplicación de la Reforma, será más difícil entender y aplicar las ventajas que pudiera contener. Esta falta de conocimiento de la Reforma por las ONG’s basadas en las entidades federativas se puede observar en la gráfica 3:

Gráfica 3 . Conocimiento sobre la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos por parte de las OSCs especialistas en la materia migratoria de los estados



¹⁶ Participación realizada por miembros de la FM4 Paso Libre (Dignidad y Justicia, A.C.) de Guadalajara Jalisco, en el Grupo Focal Centro. Véase anexos en las relatorías.
¹⁷ Cifras obtenidas de la información obtenida en los Grupos focales. Las participaciones pueden observarse en las minutas y relatorías de los grupos.

El quinto reto es la implementación internacional, que implica el reconocimiento sobre la importancia de la supervisión internacional, ya que esto puede ayudar a evaluar, de forma externa, los avances o deficiencias que se están teniendo en el marco y aplicación de los Derechos Humanos en México.

Finalmente, superar el sexto reto, es decir, la apropiación de la ciudadanía de la Reforma constitucional, es indispensable. Debe existir una participación activa por parte de la ciudadanía no sólo del centro del país, sino de las entidades federativas, para conocer la Reforma y exigir a las autoridades su cumplimiento. Esto incluye un conocimiento extenso de la Reforma y no sólo limitarse al conocimiento del artículo 1º constitucional. En este sentido, la población se debe identificar con la Reforma, no verla como un instrumento ajeno a su realidad.

Superar este reto implica realizar campañas de difusión, conocimiento, capacitación para que las personas puedan conocer sus derechos y obligaciones para que de esta manera puedan utilizar la Reforma. Como se puede ver, se tratan de retos que implican modificar la cultura jurídica mexicana, que deben de dar paso a un derecho más funcional que formal, así como más flexible que el estático al que el país se encuentra acostumbrado y una participación activa por parte de la ciudadanía en el proceso de apropiación de la Reforma.

(IV) Análisis teórico de los artículos 11 y 33 constitucional

Desde 1917, no se habían realizado Reformas a los artículos 11 y 33 constitucionales. En este apartado se busca analizar los problemas que contienen la nueva redacción de estos artículos y el impacto que trae consigo.

A. Análisis teórico del artículo 11 constitucional

El artículo 11 actualmente tiene la siguiente redacción:

Art. 11.- **Toda persona** tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre **extranjeros perniciosos residentes** en el país.

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

De esta redacción se pueden analizar tres problemas fundamentales. El primero es la permanencia de la existencia de la figura “extranjeros perniciosos residentes en el país”; el segundo, la distinción entre asilo y refugio y, el tercero, la imprecisión de términos en los motivos por los cuales se otorga cada estatus.

La permanencia de la figura de “extranjero pernicioso” tenía sentido en el momento de su creación debido al contexto en el que se encontraba México.¹⁸ Sin embargo, hoy no es posible seguir considerando esta figura dentro de nuestro marco jurídico, pues va en contra tanto de los compromisos adquiridos por México, de la nueva política exterior y, por lo tanto, de nuestra Constitución. Ejemplo de ello, son los múltiples tratados internacionales de apertura a la globalización tal como es el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN),¹⁹ el cual no operaría con el énfasis de que los extranjeros son peligrosos o perniciosos; también se puede analizar en los compromisos realizados por el Pacto

¹⁸ En México, Estados Unidos, en 1846, debido a sus pretensiones expansionistas, creó la República de Texas sobre una parte del territorio de Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo México; y Francia en la Batalla de Puebla del 08 de mayo de 1862 intentó mantener la Segunda Intervención Francesa en México.

¹⁹ El TLCAN fue firmado por México en 1993 y entró en vigor en 1994. Éste es un acuerdo regional entre los gobiernos de Canadá, de los Estados Unidos y de México para crear una zona de libre comercio. Sus principales objetivos son promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio, proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las Partes, así como respetar su soberanía, establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de las Naciones entre otros. (Tomados y resumidos del artículo 102 del TLCAN)

por México (PxM) el compromiso no. 30: “Derechos de los migrantes”,²⁰ ya que, con este compromiso se busca la ejecución de una política migratoria que defienda la decisión de migrar como un derecho humano y se busca defender los derechos de los migrantes mexicanos en el exterior y migrantes extranjeros en el territorio nacional, luchando en contra de su criminalización.

El segundo problema es la distinción entre asilo y refugio pues la Reforma presenta deficiencias conceptuales, ya que, como será explicado, la distinción entre asilo y refugio está superada en términos útiles. Para comprender estas figuras es necesario conocer su origen y sus efectos prácticos.

En América Latina ha existido una diferenciación entre los términos “asilo” y “refugio”. Históricamente, el sistema jurídico interamericano se ha caracterizado por su tendencia a reconocer el derecho al asilo diplomático, empezando en 1889 con el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo. Esta tradición fue seguida por la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933 y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas, de 1954. Finalmente, el derecho al asilo quedó institucionalizado como derecho humano tanto por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre como por la Convención Americana sobre Derechos.

El enfoque inicial de este sistema estuvo orientado hacia personas perseguidas por cuestiones políticas y culturales. Sin embargo, durante las décadas de los sesentas, setentas y ochentas este enfoque fue puesto a prueba por la creciente afluencia de refugiados provenientes del Caribe. La inestabilidad democrática de América Latina, las dictaduras en la región y las condiciones de vida provocaron un aumento en los flujos migratorios a lo largo del continente. Fue en ese momento en el que la incompatibilidad entre el sistema internacional de refugiados y el sistema interamericano de asilo supuso un problema para la aplicación de protección internacional.

Sin embargo, a pesar de que esta diferencia responde a un marco conceptual e histórico definido en la región, existe una confusión en el uso de ambos conceptos al momento de aplicar la protección internacional para personas que deciden, por distintas razones abandonar su país de origen. Esta confusión conceptual y terminológica constituye un síntoma de debilitamiento de la respuesta institucional frente al problema de los refugiados en América Latina.

Con el paso del tiempo se ha ido consolidando un marco normativo favorable para la protección de los refugiados comenzando con el reconocimiento de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y la creación de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. Sin embargo, en América Latina persiste la idea de que el término asilo se refiere al sistema latinoamericano establecido en diversos tratados sobre asilo y extradición, y que el refugio corresponde al sistema de las Naciones Unidas. Los esfuerzos por homogenizar ambos conceptos bajo el marco del

²⁰

Compromiso 30, <http://pactopormexico.org/acuerdos/> (Fecha de consulta: 03 de junio de 2013)

derecho internacional y del respeto a los derechos humanos han sido constantes. Puntualmente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha reconocido que en América Latina, “es necesario precisar el contenido del derecho al asilo a la luz del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos mediante la realización de estudios orientados hacia esa finalidad”.²¹

De la misma forma, Juan Carlos Murillo ex director de la Unidad Legal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para el continente americano comentó durante su gestión que “ciertamente cuando hablamos de refugiados y la protección internacional que les brinda un Estado, nos referimos a un estatuto o condición jurídica de un extranjero amparado por un régimen especial de protección, donde la utilización común del término “refugio” resulta no sólo imprecisa sino simplista”.²² Esta distinción reconocida en el texto constitucional no sólo contradice el discurso innovador con el que fue publicitada la Reforma, sino que revela el anticuado marco conceptual con el que el legislador analiza las condiciones actuales de las personas migrantes.

El problema se hace más latente cuando se indican equivocadamente las causas en las que ambas figuras pueden proceder, generando así el tercer problema, ya que se señala que el asilo resulta por causas políticas, y el refugio, por causas humanitarias. En esta parte, la Reforma constitucional se aparta de los instrumentos del derecho internacional. En primer lugar porque el así llamado “refugio” puede proceder por persecución política, tal como lo señala la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.²³ Esta contradicción es relevante porque se da también entre la Constitución y la Ley para Refugiados y Protección Complementaria, a pesar de que ambos documentos fueron aprobados por la Cámara de Diputados con una diferencia temporal mínima. Esta situación será abordada más adelante.

En cuanto a las deficiencias técnicas es importante mencionar que durante el proceso de Reforma fue evidente la falta de coordinación legislativa. Durante la LXI Legislatura se discutieron al mismo tiempo, aunque en distintas comisiones, las iniciativas de Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y la Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos. Sin embargo, pese a esta simultaneidad “llama la atención que ambos procesos nunca hayan tenido puntos o momentos de encuentro”.²⁴ La muestra de esta falta de coordinación es que la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, de carácter secundario se publicó en el DOF el 27 de enero del 2011, 5 meses antes de que se aprobarán la Reforma constitucional del artículo 11.

21 San Juan, César Walter, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” en El asilo y la protección Internacional de los refugiados en América Latina, (San José, Costa Rica: ACNUR, 2004), pág.74

22 Juan Carlos Murillo, “El debate entre asilo y “refugio”, Periódico El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/51216.html> (consultado el 2 de julio del 2013)

23 Convención sobre el estatuto de los refugiados, firmada 28 de julio de 1951, entrada en vigor 22 de abril de 1954. Art. 1º

24 Sepúlveda, Ricardo, “Análisis sobre los aspectos de la Reforma constitucional relacionados con el ámbito internacional (Asilo y Refugio)” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/9.pdf> (fecha de consulta: el 2 de julio del 2013)

Esta diferencia temporal tuvo repercusiones sustanciales en la relación de ambos instrumentos. La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (en sintonía con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967) establece que la condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, y que “debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”²⁵

Así pues, la Reforma al artículo 11 crea el riesgo de disminuir la protección internacional que México otorga a las personas extranjeras. La imprecisión técnica en la redacción puede tener consecuencias sustantivas al momento de resolver un caso de una persona que busque obtener la condición de refugiado al amparo del derecho internacional en la materia, ya que tal estatus se puede otorgar sólo por “causas de carácter humanitario”, cuyo contenido es incierto al no estar definido por el derecho internacional. Así, resulta plausible suponer que una persona que ha huido de su país debido a opiniones políticas, se le podría negar la condición de refugiado, pues resultaría difícil explicar por qué tal situación constituiría una “razón de carácter humanitario”.²⁶

Por todo lo anterior, la redacción al artículo 11 constitucional presenta limitaciones ya que continúa contemplando la figura de “extranjero pernicioso”, la cual ya no tiene cabida en un Estado que busca estar a la vanguardia internacional y no brinda protección a las personas migrantes, al contrario, limita su protección a conceptos ambiguos y antiguos que hoy en día ya no son prácticos.

B. Análisis teórico del artículo 33 constitucional

La redacción del artículo 33 constitucional de la Reforma constitucional en materia de derechos humanos es la siguiente:

Art. 33.- Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

25 Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

26 Landgrave, José Raúl y Quiroz, Perseo. Reflexiones sobre la Reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Revista Electrónica Méthodos, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, México: 2012. pág. 56

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Asimismo, el artículo Quinto Transitorio del Decreto de la Reforma Constitucional de 2011 establece:

Quinto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. En tanto se expida la ley referida, este artículo se seguirá aplicando en los términos del texto vigente.

Este artículo, al igual que el 11 constitucional presenta dos problemas. El primero, la constitucionalización de la detención a extranjeros. El segundo, la ausencia de una Ley Reglamentaria que haga vigente el nuevo artículo y resuelva los problemas que éste presenta.

La constitucionalización de la detención a extranjeros no tiene antecedentes, pues es la primera vez que aparece en la Constitución como se expondrá a continuación. Por ejemplo, en la Constitución Política de la República Mexicana del 1857, no se estableció previsión semejante, únicamente se hacía referencia a la obligación de los extranjeros “de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos”.²⁷ Asimismo, en la Constitución anterior a la Reforma el texto era el siguiente:

Art. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

En dicho artículo tampoco se consideraba la detención de extranjeros. Sin embargo, a pesar de lo anterior, el legislador actual consideró prudente constitucionalizar la detención a los extranjeros,

²⁷ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, artículo 33.

al indicar que la ley regulará el lugar y tiempo que dure la detención. Así, la Reforma lejos de ser progresiva, podría tener un carácter regresivo.²⁸

Esto resulta aún más contradictorio considerando que en la exposición de motivos de la Reforma²⁹ el legislador estableció que se hacía ésta con el fin de proteger la garantía de audiencia de los extranjeros en los casos de expulsión; es decir, en una interpretación amplia de esta afirmación, buscaba proteger en general a los extranjeros. Por todo lo anterior, sigue siendo cuestionable y poco claros los motivos por los cuales el legislador decidió constitucionalizar la detención de extranjeros.

El segundo problema es la ausencia de una Ley Reglamentaria. La modificación al artículo 33 contemplada en este paquete se orientó a delimitar la capacidad del Ejecutivo para promover la expulsión de extranjeros, sometiendo esta decisión a una audiencia previa de carácter obligatorio. Este mecanismo garantiza dos cosas: la primera, que las personas extranjeras tendrán la certeza jurídica al conocer la intención del Estado mexicano de expulsarlos. La segunda, que con una audiencia se abre la posibilidad para que las personas extranjeras puedan impugnar la resolución emitida. Esta Reforma significó un avance en el respeto a los derechos humanos de los extranjeros y puntualmente el respeto al debido proceso ya que “cada persona independientemente de su nacionalidad, que se vea afectada de modo adverso por un acto de autoridad es titular de los siguientes derechos fundamentales:

a) Fundamentación y motivación de los actos de autoridad [...]

b) Derecho de audiencia”³⁰

Sin embargo, los efectos positivos que hubieran podido haberse generado por esta modificación constitucional quedaron estancados por el transitorio Quinto del Decreto de Reformas pues limitó la eficacia de los posibles avances de la modificación al 33 constitucional, sometiendo los efectos de la Reforma a la voluntad del legislador de emitir una ley secundaria, la cual hasta la fecha, no ha sido expedida a pesar de que la fecha establecida se rebasó aproximadamente hace un año.

La aplicación eficaz de las normas depende de la existencia de los mecanismos jurídicos necesarios. La diferencia entre normas primarias (como el artículo 33 de la Constitución) y secundarias (como su Ley reglamentaria) radica en que las primeras imponen obligaciones debido a que tienen fuerza compulsiva, estableciendo conductas que se consideran deseables, mientras que las segundas se ocupan de la delimitación operativa del precepto establecido en las normas primarias.³¹ De ahí que

²⁸ Comentarios realizados por la Maestra Gabriela Rodríguez Huerta en el Foro sobre la Reforma Constitucional en Derechos Humanos en la Agenda Migratoria nacional y las necesidades de su armonización a nivel federal y local. (19 de junio de 2013)

²⁹ Reforma Constitucional de Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría General de Acuerdos Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, junio 2011. Pág. 303.

³⁰ Corcuera, Santiago, “Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos”, Oxford, 5ª reimpr., 2012, México D.F., p. 210-211.

³¹ Nino, Carlos Santiago, “Introducción al análisis del Derecho”, Editorial Ariel, Buenos Aires, 12ª ed. 2003, p. 91

jurídicamente, los efectos de la Reforma al artículo 33 queden en buenas intenciones y no en preceptos jurídicos operativos y eficaces.

Por lo tanto, a pesar de la Reforma, la ausencia de una Ley Reglamentaria provoca que la redacción vigente del artículo 33 constituya una violación a los derechos humanos y un incumplimiento del derecho internacional, generando responsabilidad estatal para México pues como lo estableció la Corte Interamericana: “La ausencia de un recurso efectivo por violaciones de los derechos reconocidos por la Convención es en sí misma una violación de la Convención por el Estado parte en donde tal recurso se encuentre ausente. En ese sentido, cabe destacar que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o por la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente efectivo para establecer si ha habido una violación a los derechos humanos y para proveer una reparación”.³²

32 Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8 of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-9/87, October 6, 1987, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 9 (1987), en http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4i.htm (consultado el 2 de julio del 2013) (traducción del autor).

Conclusiones

La Reforma Constitucional en Derechos Humanos es un punto de partida y no un puerto de llegada. Aún existen diversas tareas pendientes para que sus efectos se materialicen en la vida cotidiana. Por ejemplo, su implementación Ejecutiva; Legislativa y Judicial; el conocimiento e implementación de la Reforma a nivel federal y local; y un proceso de apropiación de la ciudadanía en general, de la Reforma constitucional.

Por otra parte, entre los retos más relevantes destaca el poco conocimiento que tienen de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos las Organizaciones de la Sociedad Civil en materia migratoria. La falta de este conocimiento dificulta su aplicación y por lo tanto, abre más la brecha en la identificación de los problemas que pueden surgir entre el “ser y deber ser” de la norma. Es decir, entre lo que está plasmado en la Constitución y la realidad.

Finalmente, el documento analizó que, también en el plano estrictamente jurídico la Reforma enfrenta retos. Por ejemplo, la permanencia de la existencia de la figura “extranjeros perniciosos residentes en el país”; o la distinción entre asilo y refugio contenida en el artículo 11 constitucional.

Bibliografía:

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, fracción XXIV del artículo 87.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Pervia a la Reforma de 2011.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, firma 24 de abril de 1963 y entrada en vigor 19 de marzo de 1967.

Convención sobre el estatuto de los refugiados, firmada 28 de julio de 1951, entrada en vigor 22 de abril de 1954.

Decreto de Reforma por el que se modifica la denominación del Capítulo primero y Reforma diversos artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Diario oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8 of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-9/87, October 6, 1987, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 9 (1987), en http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4i.htm (consultado el 2 de julio del 2013) (traducción del autor).

Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Pacto por México. <http://pactopormexico.org/acuerdos/>

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1993, entrada en vigor, 1 de enero de 1994.

Reforma Constitucional de Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría General de Acuerdos Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, Junio 2011.

Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Aprobada, Reforma constitucional en materia de derechos humanos”. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2011/03/09/politica/005n1pol>>.

Javier Cruz, Angulo Novara. Ley de Migración y Derechos Fundamentales en Perspectivas Migratorias, Un análisis interdisciplinario de la Migración, Jorge Durand y Jorge A. Schiavon. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México: 2012.

Karlos Castilla Juárez. Un nuevo panorama constitucional para el derechos internacional de los derechos humanos en México, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca “Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional, Año 9, No 2, 2011.

Santiago, Corcuera. “Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos”, Oxford, 5ª reimpr., 2012, México D.F.

Daniel, Cosío Villegas, “Historia General de México”, Colegio de México, México: 2009.

José Raúl Landgrave y Quiroz, Perseo. Reflexiones sobre la Reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Revista Electrónica Méthodhos, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, México: 2012.

Juan Carlos, Murillo. “El debate entre asilo y “refugio”, Periódico El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/51216.html> (consultado el 2 de julio del 2013)

Carlos Santiago, Nino. “Introducción al análisis del Derecho”, Editorial Ariel, Buenos Aires, 12ª ed. 2003.

César Walter, San Juan. “El asilo y la protección

internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” en El asilo y la protección Internacional de los refugiados en América Latina, (San José, Costa Rica: ACNUR, 2004).

Ricardo J., Sepulveda. Análisis sobre los aspectos de la Reforma Constitucional relacionados con el ámbito internacional (Asilo y Refugio). En Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, La Reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México: 2011.

(Footnotes)

1. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, firma 24 de abril de 1963 y entrada en vigor 19 de marzo de 1967.

2. Comentario realizado por el Mtro. Alán García Campos, miembro de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Foro sobre la Reforma Constitucional en Derechos Humanos en la Agenda Migratoria nacional y las necesidades de su armonización a nivel federal y local. (19 de junio de 2013)

Effects of the Constitutional Amendment on Human Rights on the Migration Agenda

●
“The Constitutional Amendment is a starting point and not a point of arrival”

Content

Executive Summary 28

Introduction..... 29

(I) Methodology 30

(II) What was amended and how?..... 31

 A. Amendment Content..... 31

 B. Amendment Process 32

(III). Reflections and Challenges Two Years Post-Amendment 35

(IV). Theoretical Analysis of Constitutional Articles 11 and 33..... 40

 A. Theoretical Analysis of Constitutional Article 11..... 40

 B. Theoretical Analysis of Constitutional Article 3..... 43

Conclusions 46

Sources 47

Executive Summary

Much has been said about the 2011 Constitutional Amendment on Human Rights. Primarily, the analysis has focused on the legal virtues of the constitutional amendment as a new paradigm. Again, the positivist analysis of constitutional norms has prevailed. However, there is little written of the practical effects that the Amendment brings to the daily life of people in the country, especially those who are vulnerable, including migrants. Similarly, the tendency for analyses is to view the Amendment from a generally central legal perspective, which assumes that the reality of the country is centered around the capital with a government that implements its laws.

This paper aims to turn the analysis of the 2011 Constitutional Amendment on Human Rights towards a more practical and national level, from the perspective of civil society organizations working on migration issues. To this end, the project convened five focus groups made up of civil society organizations, activists and experts on migration from various parts of Mexico.

Among this project's main findings: the consultation process for the Constitutional Amendment was largely limited to migration organizations based in Mexico City. This could serve as a reason for the low awareness of the content and scope of the Constitutional Amendment on Human Rights reported by civil society organizations working on migration issues. Given this reality, this document suggests that deeper ownership of the Constitutional Amendment by citizens in general is essential to its success. In order to understand the Constitutional Amendment and demand compliance by the authorities, there must be active participation by

citizens not only in the country's capital, but that of all states. This includes deepening understanding of the full Amendment and not just limited to Article 1 of the Constitution.

As citizens, and not just lawyers, take ownership of the Amendment, we can begin looking to advances in human rights in the country. It is important to note that this document does not diminish the legal analyses, or the virtues of the Amendment. However, it considers the Constitutional Amendment a starting point and not a point of arrival. There are still several challenges remaining, such as the need for implementation at the executive and judicial levels, as well as national and international monitoring of its implementation. As long as these issues remain unchallenged, it will be difficult to state that the Amendment has changed the social reality of Mexico.

Introduction

On June 10, 2011, the Federal Official Gazette (*Diario Oficial de la Federación, DOF*) published an amendment to various constitutional provisions on human rights in Mexico. Since then, it has become common to state that such amendment is a pivotal step towards the promotion and protection of human rights in Mexico.¹ However, two years since its publication, it is important to analyze the practical effects, benefits and limitations of its implementation. For example, as discussed later, the migration aspects have not yet been able to obtain the results that would favor migrants.²

Given this situation, the Institute of Economic Research of the National Autonomous University of Mexico (Universidad Nacional Autónoma de México) and Sin Fronteras, sponsored by the European Union, performed an analysis of the migration amendment, focused on identifying the existing challenges and recommending possible solutions.

This document is a study of the implications and challenges of the Constitutional Amendment on Human Rights in light of the current regulatory framework on migration. This document is divided into four sections. The first section describes the project's methodology, the second section

provides a brief description of the original law and the 2011 amendments, the third section details the existing challenges and reflects on two years since the amendment, the fourth section contains a theoretical analysis of Constitutional articles 11 and 33 and finally, the fifth section contains the conclusion.

¹ Even some scholars, such as Castilla Karlos Juárez have named it "the most important for its effect cross-jurisdictional and non-jurisdictional protection of human rights, and yes to all the Mexican legal system." In his text: *Un nuevo panorama constitucional para el derechos internacional de los derechos humanos en México*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca "Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional, Year 9, No 2, 2011, p 125.

² This statement was obtained from the discussion group rapporteurs. These were composed of CSOs, activists, experts in the field and / or academics from different parts of Mexico that analyzed the current legal framework on migration in the light of the constitutional amendment on human rights.

(I) Methodology

A participative analysis framework was used to conduct an impact assessment of the 2011 Constitutional Amendment on Human Rights, in terms of migration issues. The purpose of this stage of the project is to increase the articulation and exchange of information between civil society organizations, academia and national experts in order to identify the challenges and implications of the Amendment.

The information gathered stemmed primarily from focus groups with participants from various parts of the country, in order to identify a wide array of the Amendment’s challenges, successes and impact, from the perspective of civil society. The project was designed so that participants’ impact would be the greatest possible. For this reason, civil society organizations across the country working on migration issues were invited to participate in the analysis. Although conflicting schedules limited participation, the project was able to reach a representative number of civil society organizations specializing on migrant human rights.

A total of 56 project assistants participated in the focus groups and an academic forum. The participants were from Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Saltillo, Veracruz and Zacatecas.³

During the focus groups, project assistants were divided into five groups. Participants were divided into regional sections, forming focus groups representing the northern, southern and central parts of the country, while two other groups were mixed. All groups were presented with an overview of the Amendment content, which was used as a foundation to guide the subsequent group reflections. One of the most important insights collected during these focus groups was the fact that 40.63% of the participating CSOs did not fully understand the Amendment and only 59.37% had a deeper understanding. This lack of understanding presented an obstacle to being able to identify subsequent issues and challenges with the Amendment. Given this situation, the project added a forum with a panel of academic experts who explained all the relevant aspects of the Amendment in detail. This forum served as a reflective closing for the focus groups. The forum was presided by the following migration experts:

- 1. María del Pilar Hernández Martínez;
- 2. Gabriela Rodríguez Huerta;
- 3. Santiago Corcuera Cabezut; y
- 4. Alan García Campos.

3 The full list of participants is included as an appendix.

(II) What was Amended and how?

A. Amendment Content

The Constitutional Amendment on Human Rights reformed Articles 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 and 105 of the Constitution of the United Mexican States.⁴ The following table shows the pre-Amendment articles and the articles with the modification.

4 Decree published in the Federal Official Gazette, which modifies the denomination of the First Chapter of the Mexican Constitution and reforms several articles, Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

Effects of the Constitutional Amendment on Human Rights on the Migration Agenda

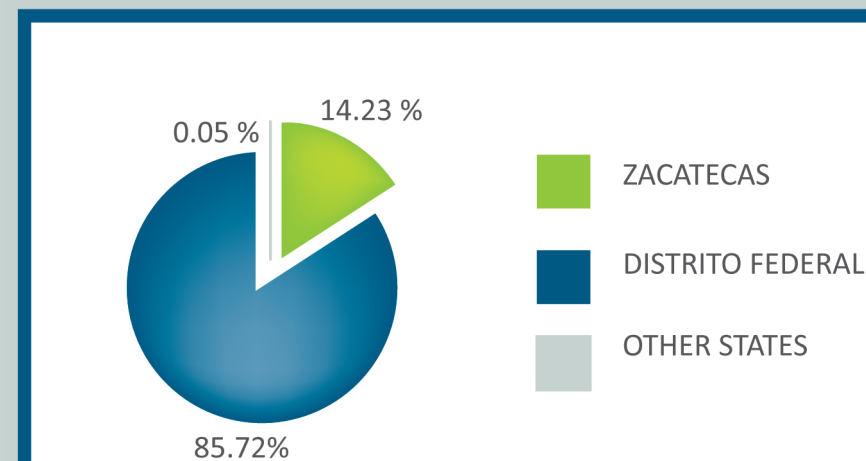
Old text	After the amendment	Commentary
<p>Art. 1. Every person in the United Mexican States shall enjoy the guarantees granted by this Constitution, which cannot be restricted or suspended except in such cases and under such conditions as are herein provided.</p> <p>Slavery shall be forbidden in Mexico. Every individual who is considered as a slave at a foreign country shall be freed and protected under the law by just entering the country.</p> <p>Any form of discrimination, based on ethnic or national origin, gender, age, disabilities, social status, medical conditions, religious, opinions, orientation, marital status, or any other form, which violates the human dignity or seeks to annul or diminish the rights and freedoms of the people, is prohibited.</p> <p>Art. 3. All people have the right of education. The State, Federation, States, Federal District and Municipalities will provide preschool, elementary, middle and high education. Preschool, elementary and middle education is part of the basic education; these and the high education will be mandatory.</p> <p>Education provided by the State shall develop harmoniously all human abilities, including in pupils love for the country and international solidarity on independence and justice. [...]</p> <p>Art. 11 Every person has the right to enter and leave the country, to travel through its territory and to move house without the necessity of a letter of safe passage, passport, safe conduct or any other similar requirement. In the event of criminal or civil liability, the exercise of this right shall be subject to the judicial authority. Relating to limitations imposed by the laws on immigration and public health, or in respect to undesirable aliens residing in the country, the exercise of this right shall be subject to the administrative authority.</p> <p>In case of political persecution, any person has the right to seek political asylum, which will be provided for humanitarian reasons. The law shall regulate the cases in which political asylum should be provided, as well as the exceptions.</p> <p>Art. 15 The United Mexican States disallow international treaties for extradition when the person to be extradited is politically persecuted, or accused of ordinary crime while having the condition of a slave in the country where he/she committed the crime.</p> <p>Nor shall any agreement or treaty be entered into which restricts or modifies the guarantees and rights which this Constitution grants to the individual and to the citizen.</p> <p>Art. 18. Preventive custody shall be reserved for crimes punishable by imprisonment. Preventive prisons shall be completely separated from the prisons used for convicted persons.</p> <p>Prison system shall be organized on work, training, education, health and sports as a means to achieve inmate's social rehabilitation, advising him/her not to transgress again and explaining him/her the benefits of complying with the law. Women and men shall be imprisoned in separate places. [...]</p> <p>Art. 29. In case of invasion, serious breach of the peace or any other event which may place society in a severe danger or conflict, only the President of the Republic can suspend, throughout the country or in a certain region, those constitutional rights and guarantees which may constitute obstacles to rapidly and easily face up to the situation. For this purpose, the President must consult all the secretaries and the Attorney General of the Republic, and must obtain the Congress of the Union's approval, or in the recess, the Permanent Committee's approval. Such suspension of constitutional rights and guarantees shall be temporary and general; never a suspension can be applied on a single person.</p> <p>If suspension of constitutional rights and guarantees is requested within the period when the Congress is working, it shall grant the necessary authorizations for the President to cope with the situation. However, if suspension is requested during the Congress recess, the Congress will be convened immediately.</p> <p>Foreigners may not in any way participate in the political affairs of the country</p> <p>Art. 89. The President of the Republic's powers and rights include the following: [...]</p> <p>X. To lead the foreign policy; to make and execute international treaties; as well as to end, condemn, suspend, modify, amend, withdraw reservations and make interpretative declarations relating such treaties and conventions, requiring the authorization of the Senate. For these purposes, the President of the Republic shall observe the following principles: the right to self-determination; non-intervention; peaceful solution of controversies; outlawing the use of force or threat in international relations; equal rights of States; international cooperation for development; and the struggle for international peace and security. [...]</p> <p>Art. 97. District and circuit judges shall be appointed by the Federal Judicial Council, based on objective criteria and observing the requirements and procedures established by law. District and circuit judges shall be appointed for a six years term. At the end of such term, they may be ratified or promoted. In such case, they may be dismissed only in the cases described by the law and following the established procedure. [...]</p> <p>Art. 102. A. The law shall organize the Public Prosecution Service, which official shall be appointed and removed by the President of the Republic in accordance to the applicable law.</p> <p>The Federal Public Prosecution Service shall be presided by the Attorney General, who shall be appointed by the President of the Republic and ratified by the Senate, or by the Permanent Committee during the Senate's recess. To become Attorney General it is required to be a Mexican citizen by birth; to be at least 35 years old; to be a law graduate for a minimum of 10 years; to have a good reputation; and not to have been convicted due to an intentional crime. The President of the Republic has the power to freely dismiss the Attorney General.</p> <p>[...]</p> <p>B- The Congress of the Union and the state legislatures shall provide, under their respective jurisdictions, agencies directed to protect the human rights which are recognized by the Mexican legal system. Such agencies shall receive all the complaints against administrative actions or omissions committed against human rights by any public employee, except for the officials working for the federal judicial branch.</p> <p>These agencies shall issue public recommendations, which shall not be compulsory. They also shall file accusations and complaints with the appropriate authorities. All public servants are obliged to answer the recommendations issued by these agencies. When the authorities or public servants responsible do not accept or enforce these recommendations, they must substantiate such refusal and make it public. In addition, the Senate, the Permanent Committee or the state congresses, as appropriate, may call, at the request of these agencies, the authorities or public servants responsible to appear and explain the reasons of such refusal. These agencies shall not have jurisdiction over electoral and jurisdictional matters.</p> <p>Such kind of agency, created by the Congress of the Union, shall be called National Human Rights Commission. It shall have managerial autonomy, legal status and its own wealth and budget.</p> <p>The state constitutions and the Federal District Government Code shall establish and guarantee the autonomy of the agencies that protect the human rights.</p> <p>The National Human Rights Commission shall have a Board of Advisors, which will be composed of ten councilors, who shall be elected by two-thirds of the members present at the Senate, or at the Permanent Committee during the congress recess. The law shall establish the procedure to be followed by the Senate to nominate the candidates. Every year, the most senior councilors shall be replaced, unless they are proposed and ratified for a second term.</p> <p>The President of the National Human Rights Commission shall be elected following the procedure established in the previous paragraph; he/she shall be also the chairman of the Board of Advisors. He/she shall hold office for a five years term and may be reelected once only. He/she may be dismissed only in the cases established in the Title Fourth of this Constitution.</p> <p>The election of the President of the National Human Rights Commission, as well as the members of the Board of Advisors and the heads of the state human rights commissions, shall be subject to a referendum, which shall meet the requirements established by law.</p> <p>The President of the National Human Rights Commission shall submit an annual report to the three branches of the Union. For this purpose, he/she shall appear before both Houses under the terms established by law.</p> <p>The National Human Rights Commission shall hear complaints against the resolutions, covenants and commissions made by the state human rights commissions.</p> <p>The National Human Rights Commission can investigate serious violations of human rights, at the request of the President of the Republic, the Senate, the House of Representatives, a governor, the Head of the Federal District Government, or a state congress.</p> <p>Art. 105. The Supreme Court of Justice of the Nation shall resolve the cases related to the following topics, in accordance with the provisions established by the applicable statutory law: [...]</p> <p>II. Unconstitutionality lawsuits directed to raise a contradiction between a general regulation and this constitution. Unconstitutionality lawsuits shall be initiated within the 30 days after publication of the regulation; they shall be initiated by: [...]</p> <p>g) the National Human Rights Commission, against federal or state laws, against laws enacted by the Federal District Government, which break the law established in this Constitution. Also, unconstitutional laws can be initiated by: a) the state human rights agencies, against laws issued by the state legislature; and b) the Human Rights Commission of the Federal District against laws issued by the Federal District's Assembly of Representatives. [...]</p>	<p>Art. 1. In the United Mexican States, all individuals shall be entitled to the human rights granted by this Constitution and the international treaties signed by the Mexican State, as well as to the guarantees for the protection of these rights. Such human rights shall not be restricted or suspended, except for the cases and under the conditions established by this Constitution itself.</p> <p>The provisions relating to human rights shall be interpreted according to this Constitution and the international treaties on the subject, working in favor of the protection of people at all times.</p> <p>All authorities, in their areas of competence, are obliged to promote, respect, protect and guarantee the human rights, in accordance with the principles of universality, interdependence, indivisibility and progressiveness. As a consequence, the State must prevent, investigate, penalize and redress violations to the human rights, according to the law.</p> <p>Slavery shall be forbidden in Mexico. Every individual who is considered as a slave at a foreign country shall be freed and protected under the law by just entering the country.</p> <p>Any form of discrimination, based on ethnic or national origin, gender, age, disabilities, social status, medical conditions, religious, opinions, sexual orientation, marital status, or any other form, which violates the human dignity or seeks to annul or diminish the rights and freedoms of the people, is prohibited.</p> <p>Art. 3. All people have the right of education. The State, Federation, States, Federal District and Municipalities will provide preschool, elementary, middle and high education. Preschool, elementary and middle education is part of the basic education; these and the high education will be mandatory.</p> <p>Education provided by the State shall develop harmoniously all human abilities, including in pupils love for the country and international solidarity on independence and justice. [...]</p> <p>Art. 11 Every person has the right to enter and leave the country, to travel through its territory and to move house without the necessity of a letter of safe passage, passport, safe conduct or any other similar requirement. In the event of criminal or civil liability, the exercise of this right shall be subject to the judicial authority. Relating to limitations imposed by the laws on immigration and public health, or in respect to undesirable aliens residing in the country, the exercise of this right shall be subject to the administrative authority.</p> <p>In case of political persecution, any person has the right to seek political asylum, which will be provided for humanitarian reasons. The law shall regulate the cases in which political asylum should be provided, as well as the exceptions.</p> <p>Art. 15 The United Mexican States disallow international treaties for extradition when the person to be extradited is politically persecuted, or accused of ordinary crime while having the condition of a slave in the country where he/she committed the crime, as well as the agreements or treaties that alter the human rights established by this Constitution and the international treaties signed by the Mexican State.</p> <p>Art. 18. Preventive custody shall be reserved for crimes punishable by imprisonment. Preventive prisons shall be completely separated from the prisons used for convicted persons.</p> <p>Prison system shall be organized on the basis of the respect for human rights, as well as the work, training, education, health and sports as a means to achieve inmate's social rehabilitation, advising him/her not to transgress again and explaining him/her the benefits of complying with the law. Women and men shall be imprisoned in separate places. [...]</p> <p>Art. 29. In case of invasion, serious breach of the peace or any other event which may place society in a severe danger or conflict, only the President of the Republic can suspend, throughout the country or in a certain region, those constitutional rights and guarantees which may constitute obstacles to rapidly and easily face up to the situation. For this purpose, the President must consult all the secretaries and the Attorney General of the Republic, and must obtain the Congress of the Union's approval, or in the recess, the Permanent Committee's approval. Such suspension of constitutional rights and guarantees shall be temporary and general; never a suspension can be applied on a single person.</p> <p>If suspension of constitutional rights and guarantees is requested within the period when the Congress is working, it shall grant the necessary authorizations for the President to cope with the situation. However, if suspension is requested during the Congress recess, the Congress will be convened immediately.</p> <p>However, the decrees enacted under the situations described in the previous paragraph cannot restrict or suspend the exercise of the following rights and principles: the right to non discrimination, the right to legal personality, the right to life, the right of personal integrity, the right of protection to the family, the right to have a name, the right to have a nationality, the children's rights, the political rights, the freedom of thought, the freedom of religion, the principles of legality and retroactivity, the prohibition on the death penalty, the prohibition on slavery and servitude, the prohibition of disappearance and torture, and the judicial guarantees that are necessary to protect these rights and principles.</p> <p>Restriction or suspension of constitutional rights and guarantees should be based on the provisions established by this Constitution, should be proportional to the danger, and should observe the principles of legality, rationality, notification, publicity and non discrimination.</p> <p>When the restriction or suspension of the constitutional rights and guarantees ends, because the deadline was met or the Congress so ordered, all legal and administrative measures taken during the restriction or suspension will be void immediately. The President of the Republic cannot make comments to the decree, through which the Congress revokes the restriction or suspension of the constitutional rights and guarantees.</p> <p>The decrees enacted by the President of the Republic, during the restriction or the Supreme Court of Justice of the Nation, which shall rule on their constitutionality and validity as soon as possible, shall, immediately review suspension of the constitutional rights and guarantees.</p> <p>Art. 33. The individuals lacking the qualities determined by Article 30 shall be considered as foreigners. They shall be entitled to the human rights and guarantees conferred by this Constitution.</p> <p>The President of the Republic shall have the power to expel from national territory any foreigner, according to the law and after a hearing. The law shall establish the administrative procedure for this purpose, as well as the place where the foreigner should be detained and the time for that.</p> <p>Foreigners may not in any way participate in the political affairs of the country</p> <p>Art. 89. The President of the Republic's powers and rights include the following: [...]</p> <p>X. To lead the foreign policy; to make and execute international treaties; as well as to end, condemn, suspend, modify, amend, withdraw reservations and make interpretative declarations relating such treaties and conventions, requiring the authorization of the Senate. For these purposes, the President of the Republic shall observe the following principles: the right to self-determination; non-intervention; peaceful solution of controversies; outlawing the use of force or threat in international relations; equal rights of States; international cooperation for development; the respect, protection and promotion of human rights; and the struggle for international peace and security. [...]</p> <p>Art. 97. District and circuit judges shall be appointed by the Federal Judicial Council, based on objective criteria and observing the requirements and procedures established by law. District and circuit judges shall be appointed for a six years term. At the end of such term, they may be ratified or promoted. In such case, they may be dismissed only in the cases described by the law and following the established procedure.</p> <p>The Supreme Court of Justice of the Nation can request the Federal Judicial Council to investigate the behavior of a federal judge or magistrate [...]</p> <p>Art. 102. A. The law shall organize the Public Prosecution Service, which official shall be appointed and removed by the President of the Republic in accordance to the applicable law.</p> <p>The Federal Public Prosecution Service shall be presided by the Attorney General, who shall be appointed by the President of the Republic and ratified by the Senate, or by the Permanent Committee during the Senate's recess. To become Attorney General it is required to be a Mexican citizen by birth; to be at least 35 years old; to be a law graduate for a minimum of 10 years; to have a good reputation; and not to have been convicted due to an intentional crime. The President of the Republic has the power to freely dismiss the Attorney General.</p> <p>[...]</p> <p>B- The Congress of the Union and the state legislatures shall provide, under their respective jurisdictions, agencies directed to protect the human rights which are recognized by the Mexican legal system. Such agencies shall receive all the complaints against administrative actions or omissions committed against human rights by any public employee, except for the officials working for the federal judicial branch.</p> <p>These agencies shall issue public recommendations, which shall not be compulsory. They also shall file accusations and complaints with the appropriate authorities. All public servants are obliged to answer the recommendations issued by these agencies. When the authorities or public servants responsible do not accept or enforce these recommendations, they must substantiate such refusal and make it public. In addition, the Senate, the Permanent Committee or the state congresses, as appropriate, may call, at the request of these agencies, the authorities or public servants responsible to appear and explain the reasons of such refusal. These agencies shall not have jurisdiction over electoral and jurisdictional matters.</p> <p>Such kind of agency, created by the Congress of the Union, shall be called National Human Rights Commission. It shall have managerial autonomy, legal status and its own wealth and budget.</p> <p>The state constitutions and the Federal District Government Code shall establish and guarantee the autonomy of the agencies that protect the human rights.</p> <p>The National Human Rights Commission shall have a Board of Advisors, which will be composed of ten councilors, who shall be elected by two-thirds of the members present at the Senate, or at the Permanent Committee during the congress recess. The law shall establish the procedure to be followed by the Senate to nominate the candidates. Every year, the most senior councilors shall be replaced, unless they are proposed and ratified for a second term.</p> <p>The President of the National Human Rights Commission shall be elected following the procedure established in the previous paragraph; he/she shall be also the chairman of the Board of Advisors. He/she shall hold office for a five years term and may be reelected once only. He/she may be dismissed only in the cases established in the Title Fourth of this Constitution.</p> <p>The election of the President of the National Human Rights Commission, as well as the members of the Board of Advisors and the heads of the state human rights commissions, shall be subject to a referendum, which shall meet the requirements established by law.</p> <p>The President of the National Human Rights Commission shall submit an annual report to the three branches of the Union. For this purpose, he/she shall appear before both Houses under the terms established by law.</p> <p>The National Human Rights Commission shall hear complaints against the resolutions, covenants and commissions made by the state human rights commissions.</p> <p>The National Human Rights Commission can investigate serious violations of human rights, at the request of the President of the Republic, the Senate, the House of Representatives, a governor, the Head of the Federal District Government, or a state congress.</p> <p>Art. 105. The Supreme Court of Justice of the Nation shall resolve the cases related to the following topics, in accordance with the provisions established by the applicable statutory law: [...]</p> <p>II. Unconstitutionality lawsuits directed to raise a contradiction between a general regulation and this constitution. Unconstitutionality lawsuits shall be initiated within the 30 days after publication of the regulation; they shall be initiated by: [...]</p> <p>g) the National Human Rights Commission, against federal or state laws, against laws enacted by the Federal District Government, against international treaties signed by the President of the Republic and approved by the Senate, which break human rights established in this Constitution. Also, unconstitutional laws can be initiated by: a) the state human rights agencies, against laws issued by the state legislature; and b) the Human Rights Commission of the Federal District against laws issued by the Federal District's Assembly of Representatives. [...]</p>	<p>The constitutional change of Article 1 incorporates the enjoyment of human rights recognized in the Constitution and international treaties on human rights ratified by Mexico. For example, on migration matters this paragraph has a direct impact, recognizing human rights that are enshrined in the Treaties, although they are not directly of Human Rights Treaties. The proof is the Vienna Convention on Consular Relations, which contains the right to consular protection and due process.</p> <p>Furthermore, the Principle of "Pro-Persona" was recognized as an accepted method of interpretation of the principles of universality, interdependence and indivisibility. It also provides the obligations of the states to prevent, investigate, punish and remedy human rights violations.</p> <p>The amendment now includes that teaching human rights should be included in basic education.</p> <p>In this article, a second paragraph was added to indicate that asylum can now be granted for political reasons and shelter can be granted under humanitarian issues. However, this wording is technically incorrect and creates conflicts with the Law on Refugees and Complementary Protection approved in January 2011.</p> <p>This article recognized human rights and international treaties to which Mexico is a party.</p> <p>This amendment establishes that the prison system must be based on respect for human rights. Thus, prisoners are recognized as subjects of the law and the state assumes its role as guarantor of those rights.</p> <p>The amendment establishes rights that may not be restricted in the event of a declaration of state of emergency. Such changes were supported by the American Convention on Human Rights (ACHR), in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and other international instruments in the field.</p> <p>The National Human Rights Commission (NHRC) was also provided with new faculty. Now, the NHRC and local bodies for the defense of human rights must monitor and ensure that human rights are respected according to Mexican legal clauses except for the judicial branch (section 102 B). It also states that it is the obligation of the authorities to respond to the recommendations issued by the NHRC and in the case of refusal, publish the reasons for its refusal. In that sense, the NHRC becomes a reference body for assessing compliance for respecting human rights.</p> <p>The analysis of Article 33 should be done in two ways. For one, the detention of foreigners is constitutional based on an administrative offense. On the other hand, this reform reduces the federal executive authority from expelling foreigners at their own discretion. It now grants foreigners a preliminary hearing and allows foreigners to know of the Mexican State's intention to expel them, along with the right to appeal the decision in court.</p> <p>It also recognizes the creation of a law regulating this article so that it can run on the basis of transient Article V conditioning the law into force</p> <p>The relevant change to this article is the addition of a new element of foreign policy. This change includes the observance of the principle of respect, protection and promotion of human rights, in article 89 fraction X.</p> <p>This article added that the Supreme Court of Justice may apply to the Federal Judicial Council to investigate the conduct of any judge or magistrate in terms of their work.</p> <p>This article added that the Supreme Court of Justice might ask to the Federal Judicial Council to investigate the conduct of any judge or magistrate in terms of their work.</p> <p>The amendment of Article 102 of the Constitution added several provisions to strengthen the role of the National Commission of Human Rights (NHRC). First, it establishes that local constitutions must guarantee the autonomy of human rights commissions.</p> <p>Secondly, it establishes the binding nature of the recommendations issued by human rights commissions against public service officers. It also establishes that human rights defense organs will not will not have the authority to participate in judicial and electoral issues, in order to guarantee their impartiality.</p> <p>Finally, the amendment gave the NHRC the authority to investigate human rights violations at the request of the Federal Government, the House of Representatives, the governor of any state, the Head of Government of the Federal District or any of the legislatures of the states.</p>

B. Civil Society and the Amendment process: Critical Insights

During the Constitutional Amendment process, legislators (from both the House of Representatives and Senate) collaborated with some CSOs. However, civil society organizations specializing on migration issues had little influence.⁵

Similarly, for organizations working on migration issues, the consultation process for the Amendment was largely limited to those based in Mexico City. As Graph 1 illustrates below, 85.72% of the composition of organizations specializing on migration topics that actively participated in the Amendment process are based in Mexico City.

Graph 1. Migration organization headquarters which participated in the Constitutional Amendment on Human Rights consultation process.

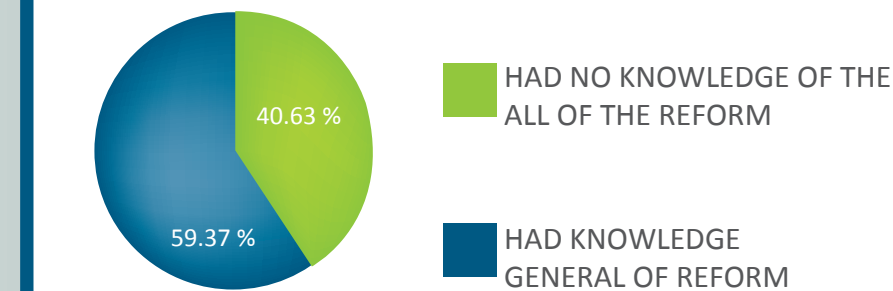


Source: Author's design, based on focus group discussions.

⁵ Based on narratives from members of Sin Fronteras IAP during focus group discussions, for example: Nancy Pérez García (Executive Director, Sin Fronteras IAP) and Diana Martínez Medrano (Coordinador, Sin Fronteras IAP)

The above finding could serve as an explanation to the low levels of understanding of the Constitutional Amendment on Human Rights content, identified by the migration CSOs as illustrated on Graph 2.⁶

Graph 2. CSOs specializing on migration issues' understanding of the Constitutional Amendment on Human Rights



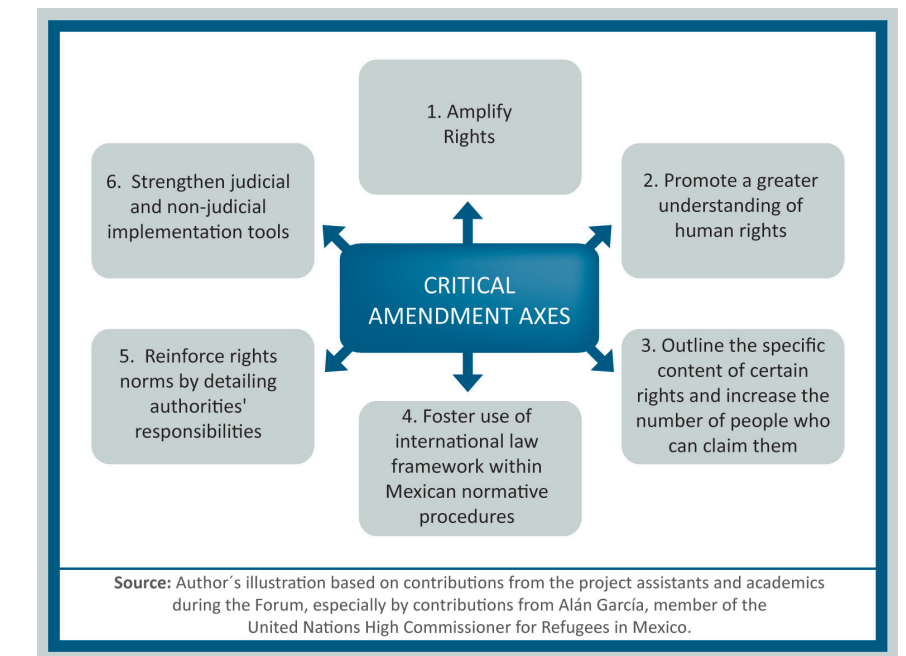
Source: Author's design, based on survey findings during focus groups.

⁶ The graphs presented in this document are based on the information collected during the project's focus groups, with a total of 32 participating CSOs. This graph illustrates the CSOs own ranking of their understanding of the Amendment.

(III). Reflections and challenges, two years since the Amendment

As illustrated in the following diagram, the constitutional amendment revolves around 6 critical axes:⁷

1. Amplify rights;
2. Promote a greater understanding of human rights;
3. Outline the specific content of certain rights and increase the number of people who can claim them;
4. Foster the use of international law framework in Mexican normative procedures;
5. Reinforce a normative rights framework by detailing authorities' responsibilities; and
6. Strengthen judicial and non-judicial implementation tools.



Source: Author's illustration based on contributions from the project assistants and academics during the Forum, especially by contributions from Alán García, member of the United Nations High Commissioner for Refugees in Mexico.

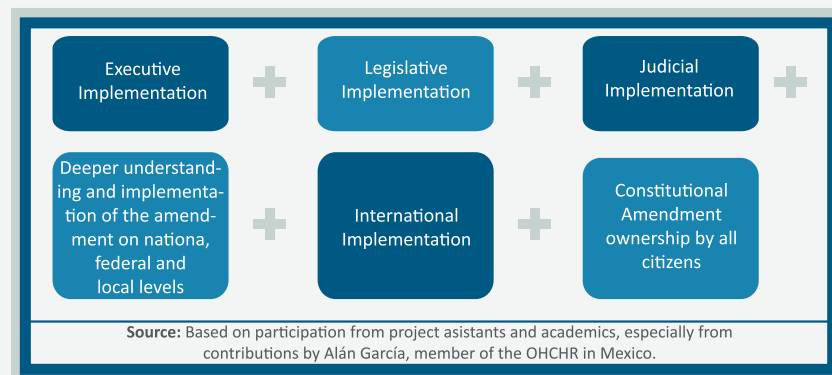
⁷ Iterated by Alán García, member of the OHCHR in Mexico during the Academic Forum.

Effects of the Constitutional Amendment on Human Rights on the Migration Agenda

While the constitutional amendment is an important advance for the promotion and protection of human rights in Mexico, it is far from a success given the existing normative and operational limitations, especially in terms of migration themes.

In order for the amendment to be successful, it is necessary to tackle the following challenges:

Challenges to the Constitutional Amendment



The first challenge lies in the executive implementation; it is necessary for the federal and local branches to conduct a review of the enforcement mechanisms and take the necessary actions in order to monitor and comply with the implementation standard established by the legislature.

The second challenge relates to the legislative implementation. According to the amendment, in its transitional provisions, implementing legislation must be developed in order to make the constitutional provisions effective. For example, in terms of article 1 of the Constitution, it is widely believed that the Victim Protection Act (Ley General de Víctimas), enacted on January 9, 2013, covers this requirement.⁸ However, it is questionable whether this law is sufficient to regulate these rights. Furthermore, Article 33 demonstrates the clearest example of the lack of implementing legislation. A member of Sin Fronteras, IAP, states:

“there is due process, but we do not know what it consists of, nor how it would merge with the administrative procurement in terms of defense [...] the regulatory laws always reflect its application, and that is where the obstacles tend to arise for the effective protection of human rights.”⁹

⁸ Commentary made by Alan Garcia Campos, a member of the Mexico Office of the UN High Commissioner for Human Rights in the Constitutional Amendment Forum on Human Rights in the National Migration Agenda and the needs of their harmonization at the federal and local level. (June 19, 2013)

⁹ Participation by members of Sin Fronteras in the Fourth Focus Groups. Refer to annex for full list of participants.

Effects of the Constitutional Amendment on Human Rights on the Migration Agenda

In summary, as far as the legislative power is concerned, it must develop laws in order to implement certain rights - specifically, it must develop implementing legislation for constitutional articles 11 and 33. In Pacto por México (PxM),¹⁰ Commitment 24 and Commitment 30, are two key points that were agreed upon, which are due to by the second semester of 2013:

“Commitment 24¹¹: Implementing legislation of Article 33 on the expulsion of aliens.” This commitment seeks a new law regulating the procedure for a foreigner’s deportation, ensuring a fully guaranteed due process and protection of human rights

“Commitment 30¹²: Rights of Migrants.” This commitment seeks the execution of a migration policy that defends the decision to migrate as a human right. Therefore, it calls for the defense of the rights for Mexican migrants abroad and foreign migrants within the country, against their criminalization.

The third challenge, the judicial implementation, consists on the full acceptance of international norms by various judicial powers (federal and local). While the federal judiciary uses the amendment as a guideline, in some cases it has been centralized in the Interamerican System of Human Rights and not taken the international system into account.

This challenge is closely tied to centralization issues behind the amendment (which will be elaborated further, below). As noted by the Coalition for the Defense of migrants, Baja California:

“The amendments have not been disseminated at all even though there was interest by the state government. For the past year, there have been efforts to establish a diagnosis on human rights; however, the non-judicial bodies have not attended. The only attendees have been representatives of civil society associations. There is no knowledge or dissemination in the media.”¹³

The fourth challenge is based on the federal centralization of the amendment. Although the federal entities have made efforts, there is still little knowledge of both the content and implementation of the amendment. It is therefore essential to work locally. The civil society organizations not based in Mexico City are aware of the difficulties involved. For example, FM4 Paso Libre (Dignidad y Justicia, A.C.) Guadalajara, Jalisco questions: “How do we harmonize this law? It is also a concern that we have

¹⁰ The *Pacto por México* is the most important Mexican political agreement made in decades. This is an agreement to perform great deeds and specific amendments to Mexico projected towards a more prosperous future. The elected President and the three major parties in Mexico, PRI, PAN and PRD, were the main architects of this covenant.

¹¹ Commitment 24 <http://pactopormexico.org/acuerdos/> (June 3, 2013)

¹² Commitment 30, <http://pactopormexico.org/acuerdos/> (June 3, 2013)

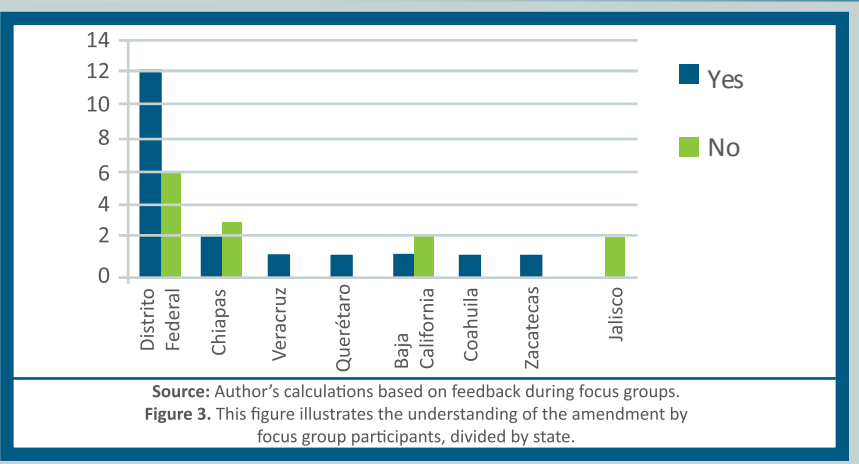
¹³ Participation by members of the Coalition For the Defense of the Migrant of Baja California, during the focus group for the Northern Region. See annexes.

at the regional level, everything is highly centralized in Mexico City, from information to processes”.¹⁴

Civil society organizations involved in the analysis expressed concern in two ways; the first concerns the application of the Amendment in their localities. The second issue revolved around how the amendment may be harmonized with the needs of their localities.

These two issues are further exacerbated by the fact that 40.63% of CSOs participating in the project were unaware of articles 11 and 33.¹⁵ Therefore, given the centralized and isolated understanding of the amendment, it will be more difficult to understand and apply the advantages that the amendment might present. This lack of understanding by CSOs is shown in Figure 3:

Figure 3. Understanding of the Constitutional Amendment on Human Rights by CSOs specializing on migration themes, by state



The fifth challenge is the international implementation, given that it is necessary to acknowledge the importance of international supervision as this can help externally assess progress or deficiencies by the framework and implementation of human rights in Mexico.

Finally, the sixth challenge extends to broader civilian ownership and participation of the constitutional

¹⁴ Made by members of the the FM4 Paso Libre (Dignidad y Justicia, A.C.) of Guadalajara, Jalisco, in the Central Discussion Group. See annexes rapporteurs.

¹⁵ Statistics obtained from information gathered through the focus groups. Refer to discussion minutes and narratives for further participant comments.

amendment. Active participation of all citizens and federal entities is indispensable in order to demand authorities’ duties to fulfill their obligations. This includes an extensive understanding of the amendment and not simply limit it to article 1 of the constitution. In this sense, the general public must identify with the amendment and not simply see it as a tool external to their reality.

Overcoming this challenge implies conducting publicity campaigns and offering trainings so that people are aware of their rights and obligations so that they can use the amendment as a tool to promote change to benefit society. These are challenges that imply changing Mexico’s legal culture, which must give way to rights that are more functional than formal and must therefore be more adaptive than static in manner, along with active participation by the country’s citizens.

(IV). Theoretic Analysis of Constitutional Articles 11 and 33

Since 1917, there had been no amendments to constitutional articles 11 and 33. This Project seeks to analyze problems contained by the new iteration of these articles and the subsequent impact.

A. Theoretical Analysis of Constitutional Article 11

Article 11 currently contains the following:

Art. 11 – **Every person** has the right to enter and leave the country, to travel through its territory and to change residency without the necessity of a letter of safe passage, passport, safe conduct or any other similar requirement. In the event of criminal or civil liability, the exercise of this right shall be subject to the judicial authority which will abide by limitations imposed by the laws on immigration, emmigration and public health, or in respect to **undesirable aliens** residing in the country.

In case of political persecution, any person has the right to seek political asylum, which will be provided for humanitarian reasons. The law shall regulate the cases in which political asylum should be provided, as well as the exceptions.

Three fundamental problems arise in this article. The first is the permanence of the term “undesirable aliens residing in the country,” the second is the distinction between asylum and refuge and, third, the vagueness of terms of the grounds on which each status is given.

The use of the term “pernicious foreigner” made sense at the time of the article’s creation because of the historical context in Mexico.¹⁶ However, today it is not possible to continue with this legal framework because it goes against the commitments made by Mexico’s new foreign policy and, therefore, our Constitution. This is observed through the many international treaties such as the North America Free Trade Agreement (NAFTA),¹⁷ which could not operate if foreigners were dangerous or harmful; or through the commitments in PxM, No. 30: “Rights of Migrants,”¹⁸ since this commitment seeks to implement a migratory policy that defends the right to migrate as a human right and defends Mexican migrant rights abroad and foreign migrants in the country, fighting against their criminalization.

¹⁶ In 1846, the United States created the Republic of Texas within territory belonging to the Mexican states of Coahuila, Tamaulipas and New Mexico, with the intent to expand its own territory. In the Battle of Puebla on May 08, 1862 France attempted the second intervention in Mexico.

¹⁷ NAFTA was signed by Mexico in 1993 and entered into force in 1994. This is a regional agreement between the governments of Canada, the United States and Mexico to create a free trade zone. Its main objectives are to promote fair competition in the free trade zone, protection and enforcement of adequate and effective intellectual property rights in the territory of each of the Parties, and to respect their sovereignty, establish guidelines for further trilateral, regional and multilateral cooperation to expand and enhance the benefits of the Nations among others. (Taken and summarized NAFTA, Article 102).

¹⁸ Commitment 30, <http://pactopormexico.org/acuerdos/> (June 3, 2013)

The second problem lies the distinction between asylum and refuge because the distinction between these two terms is outdated. In order to understand these figures it is necessary to know their origin and practical effects.

In Latin America there is a distinction between the terms “asylum” and “refugee” status. Historically, the Interamerican legal system is characterized by its tendency to recognize the right of diplomatic asylum, starting in 1889 with the Montevideo Treaty of International Penal Law. This tradition was followed by the Convention on Asylum, (1928); the Convention on Political Asylum and the 1933 Montevideo Convention on Diplomatic Asylum, 1954. Finally, the American Declaration of Rights and Duties of Man and the American Convention institutionalized the right to asylum as a human right.

This system was originally focused on persons persecuted for political and cultural issues. However, during 1960s, ‘70s and ‘80s this approach was tested by the growing influx of refugees from the Caribbean. The Latin American democratic instability, the dictatorships in the region and living conditions led to an increase in migration flows across the continent. It was at this time that the incompatibility between the international system of refugee status and the American asylum institution presented a problem for the application of international protection.

However, even though this difference reflects a conceptual and historical framework defined in the region, there is confusion in the use of both concepts when applying for international protection for people who decide, for various reasons, to leave their country of origin. This conceptual and terminological confusion is proof of weakness of the institutional response to the problem of refugees in Latin America.

A more favorable regulatory framework for the protection of refugees has been developing, starting with the recognition of the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the creation of the 1984 Cartagena Declaration on Refugees. Nevertheless, in Latin America the idea persists that “asylum” refers to the term established in Latin American following various treaties on asylum and extradition, and that “refugee” corresponds to the definition practiced by the United Nations system. Efforts to standardize both concepts within the framework of international law and respect for human rights have been constant. Specifically, the Office of the UN High Commissioner for Refugees has recognized that in Latin America, “it is necessary to specify the content of the right to asylum in light of the progressive development of international law of human rights by conducting studies aimed towards this end.”¹⁹

¹⁹ San Juan, César Walter, “Asylum and international protection of refugees in Latin America: critical analysis of dualist “asylum-refugee” after the International Right of Human Rights” in The asylum and international refugee protection in Latin America (San José, Costa Rica: ACNUR, 2004), pág.74

Similarly, Juan Carlos Murillo, former director of the Legal Office of the UN High Commissioner for Refugees for America, said, “certainly when we talk about refugees and international protection afforded to them by a state, we refer to a statute or legal status of an alien covered by a special protection regime where the common use of the term “refugee status” is not only inaccurate but simplistic.”²⁰ This distinction recognized in the Constitution reveals the outdated conceptual framework in which the legislator analyzes the current conditions of migrants.

The problem becomes latent when the causes in which both figures can proceed are mistakenly defined, resulting in a third problem, which signals that asylum is for political reasons, and refugee status for humanitarian reasons. Here, the constitutional amendment departs from the instruments of international law. First of all, refugee status can proceed by political persecution, as established in the 1951 Convention on the State of Refugees.²¹ This contradiction is important because it also occurs between the Constitution and the Law on Refugees and Complementary Protection, despite the fact that the House of Representatives approved both documents with a minimum time difference.

In terms of the technical deficiencies, it is important to mention that during the amendment process, the lack of legislative coordination was evident. During the LXI Legislature, the Refugee Complementary Protection Act and the constitutional amendment on human rights were being drafted at the same time, although in separate commissions. Despite this simultaneous timing, “it is remarkable that both processes never had any meeting points”.²² The proof of this lack of coordination lies in the Law on Refugees and Complementary Protection, an implementing law legislation published in the Official Gazette on January 27, 2011, five months before article 11’s constitutional Amendment.

This temporal difference had a substantial impact on the relationship between the two legal tools. The Law on Refugees and Complementary Protection (in line with the Convention on the Status of Refugees and its 1967 Protocol) states that the refugee status will be applied to any alien who is in the country, and who “owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, gender, membership of a particular social group, political opinion, generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being a result of such events, outside the country of former habitual residence usual, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it.”²³

20 Juan Carlos Murillo, “The debate between asylum and refuge,” El Universal newspaper, <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/51216.html> (July 2, 2013)

21 Convention on the state of refugees, signed July 28, 1951, implemented April 22, 1954. Art. 1.

22 Ricardo Sepulveda, “Analysis of the Constitutional Amendment in Relation to the International Community (Asylum and Refuge)” Institute of Judicial Research at the Universidad Nacional Autónoma de México <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/9.pdf> (July 2, 2013)

23 United Nations, Convention relating to the Status of Refugees, adopted July 28, 1951 by the Conference of Plenipotentiaries on the

Thus, the amendment of article 11 creates the risk of decreasing the international protection granted to migrants in Mexico. Technical drafting imprecisions can have substantial consequences when attempting to seek refugee asylum under international law, since refugee status is only granted for “humanitarian reasons” whose content is unclear since it is not defined by international law. Thus, it is plausible to assume that a person who has fled their country based on political opinions may be denied refugee status, as it would be difficult to explain why such a situation would be a “humanitarian reason”.²⁴

For all the aforementioned reasons, Article 11 presents limitations since it is premised on the concept of a “pernicious foreigner,” a term that no longer has a place in a state that seeks to be at the international forefront while not protecting migrants. On the contrary, continued use of this term limits its protection to ambiguous and antiquated concepts that are no longer practical.

B. Theoretical Analysis of Constitutional article 33

The constitutional amendment of Article 33, as it relates to human rights, states the following:

Art. 33 - Individuals lacking the qualities determined by Article 30 are deemed foreigners and **shall be entitled to the human rights and guarantees conferred by this Constitution.**

The President of the Republic shall have the power to expel any foreigner from national territory following a hearing, in accordance to the law. The law shall establish the administrative procedure, as well as the place where the foreigner should be detained and the detention period. Foreigners are forbidden from interfering in the country’s political affairs.

Similarly, Article V. of the 2011 transitory provisions establishes:

Fifth. The Congress of the Union shall enact the statutory law of article 33 of the Mexican Constitution, regarding the expulsion of foreigners within one year of the date when this decree comes into force. Meanwhile, Article 33 will be applied according to the current text.

This article, like Article 11, presents two problems. The first one is the Constitutional recognition of the detention of aliens. The second is the absence of an effective regulatory law to implement the new article and resolve subsequent problems.

Status of Refugees and Stateless Persons (United Nations), convened by the General Assembly for resolution 429 (V) on December 14, 1950.

24 Landgrave, José Raúl y Quiroz, Perseo. “Reflections on the July 10, 2011 Constitutional Amendment” Electronic Magazine *Métodos*, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, México: 2012. pag. 56

The constitutionalization of the detention of aliens is unprecedented, as it is the first time it appears in the Constitution, as shall be discussed below. For example, in the 1857 Political Constitution of the Mexican Republic, there was no such provision. It solely referenced foreigners’ duty to “respect the institutions, laws and country authorities, subject to trial and punishment without the use of other resources not granted to Mexicans by law.”²⁵ Similarly, the previous version of the Constitution stated the following:

Art. 33. Individuals are entitled to the guarantees granted by Chapter I, Title I, of the present Constitution; but the Federal Executive shall have the exclusive power to compel any foreigner to leave the country, immediately and without the necessity of previous legal action, to whomever is deemed inconvenient.
Foreigners are forbidden from interfering in the country’s political affairs.

The article did not consider the detention of aliens. However, the current legislature considered it prudent to constitutionalize the detention of foreigners, indicating that an implementing law will determine the place and period of detention. Thus, the amendment, far from progressive, could potentially have a regressive impact.²⁶

This results in further contradiction considering that the legislative cited wanting to guarantee due process for foreigners as the reasoning behind the amendment. The legislative’s motives, however, are still questionable and remain unclear. While on the one hand, if the intent of Amendment is to protect foreigners, as listed above, the same Amendment is used to detain them.

The second problem is the absence of implementing legislation. The modification of Article 33 examined in this document focused on defining the capacity of the Executive to promote the expulsion of foreigners, submitting this decision to mandatory preliminary hearing. This mechanism ensures two things: first, that foreigners have the right to know of the intention of the Mexican state to expel them. The second, a public hearing opens the possibility for foreigners to challenge the decision issued. This amendment was a step forward in securing foreigners’ human rights, including due process, since “every person regardless of nationality, who is adversely affected by an act of authority is entitled to the following fundamental rights:

- a) Rationale and reasons for authority acts [...]
- b) Right to be heard²⁷

25 1857 Political Constitution of the Mexican Republic, Article 33.
26 Commentary made by Gabriela Rodríguez Huerta in the Constitutional Amendment Forum on Human Rights in the National Migration Agenda and the needs of their harmonization at the federal and local level. (June 19, 2013)
27 Corcuera, Santiago, “Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos”, Oxford, 5ª reimpr., Mexico: 2012,

However, the positive effects that might have been generated by this constitutional amendment were stalled as a result of the Fifth transitory article, since it limited the effectiveness of the possible developments of the 33 constitutional amendment. The amendment is subject to the will of legislature to pass an implementing law, which to date has not been issued even though the due date passed approximately a year ago.

The effective implementation of rules depends on the existence of legal mechanisms. The difference between primary rules (such as Article 33 of the Constitution) and implementing laws (such as regulatory law) is that the first establish obligations because they have compelling force, establishing behaviors that are considered desirable, while the latter are concerned with the operational definition of the rule established in the primary rules.²⁸ Hence, the amendment of Article 33 is solely a statement of purpose with good intentions, but is not operational as a legal precept.

Therefore, despite the Amendment, the lack of a regulatory law means that the current version of Article 33 constitutes a violation of human rights and a breach of international law, creating state responsibility for Mexico because, as established by the Interamerican Court:

“The absence of an effective remedy for violations of the rights recognized by the Convention is itself a violation of the Convention by the State party in which such remedy is absent. In this regard, it is noteworthy that, for such a remedy to exist, it is not enough that it be provided by the Constitution or by law or that it be formally recognized, but rather it must be truly effective in establishing whether there has been a violation of human rights and to provide a remedy.”²⁹

pag. 210-211.
28 Nino, Carlos Santiago, “Introduction to the Law Analysis,” Editorial Ariel, Buenos Aires, 12ª ed. 2003, pag. 91.
29 Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8 of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-9/87, October 6, 1987, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 9 (1987), en http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4i.htm (July 2, 2013)

Conclusions

The Constitutional Amendment on Human Rights is a starting point and not a point of arrival. There are still many tasks remaining in order for its full effects to materialize in everyday life. For example, implementation at the Executive, Legislative and Judicial levels; deepening Amendment knowledge and implementation at the federal and local levels; and a process of ownership by citizens in general.

Moreover, one of the most important challenges identified highlights the lack of understanding that civil society organizations specializing on migration themes have of the Constitutional Amendment. The lack of this knowledge makes it difficult to implement the law and therefore, widens the gap in being able to identify other problems that can arise between the “is and ought” of the law. In other words, between what is enshrined in the Constitution and the reality.

Finally, the document also analyzed the strictly legal challenges facing the amendment. For example, the permanence of the existence of the phrase “undesirable aliens residing in the country,” or the distinction between asylum and refugee contained in article 11 of the Constitution.

Sources:

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, fracción XXIV del artículo 87.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Previa a la Reforma de 2011.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, firma 24 de abril de 1963 y entrada en vigor 19 de marzo de 1967.

Convención sobre el estatuto de los refugiados, firmada 28 de julio de 1951, entrada en vigor 22 de abril de 1954.

Decreto de Reforma por el que se modifica la denominación del Capítulo primero y reforma diversos artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Diario oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8 of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-9/87, October 6, 1987, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 9 (1987), en http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4i.htm (consultado el 2 de julio del 2013) (traducción del autor).

Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

Pacto Internacinal de los Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Pacto por México. <http://pactopormexico.org/acuerdos/>

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1993, entrada en vigor, 1 de enero de 1994.

Reforma Constitucional de Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría General de Acuerdos Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, Junio 2011.

Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Aprobada, reforma constitucional en materia de derechos humanos”. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/09/politica/005n1pol>.

Javier Cruz, Angulo Novara. Ley de Migración y Derechos Fundamentales en Perspectivas Migratorias, Un análisis interdisciplinario de la Migración, Jorge Durand y Jorge A. Schiavon. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México: 2012.

Karlos Castilla Juárez. Un nuevo panorama constitucional para el derechos internacional de los derechos humanos en México, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca “Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional, Año 9, No 2, 2011.

Santiago, Corcuera. “Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos”, Oxford, 5ª reimpr., 2012, México D.F.

Daniel, Cosío Villegas, “Historia General de México”, Colegio de México, México: 2009.

José Raúl Landgrave y Quiroz, Perseo. Reflexiones sobre la Reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Revista Electrónica Métodhos, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, México: 2012.

Juan Carlos, Murillo. “El debate entre asilo y “refugio”, Periódico El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/51216.html> (consultado el 2 de julio del 2013)

Carlos Santiago, Nino. “Introducción al análisis del Derecho”, Editorial Ariel, Buenos Aires, 12ª ed. 2003.

César Walter, San Juan. “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-

refugio”a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” en El asilo y la protección Internacional de los refugiados en América Latina, (San José, Costa Rica: ACNUR, 2004).

Ricardo J., Sepulveda. Análisis sobre los aspectos de la Reforma Constitucional relacionados con el ámbito internacional (Asilo y Refugio). En Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México: 2011.

(Footnotes)

1. Translation of the Mexican Constitution made by the Organization of American States. http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf (Reviewed: 2nd september, 2013).

2. Translation of the Mexican Constitution made by Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://te.gob.mx/en/consultations/political-constitution-united-mexican-states> Reviewed: 2nd september, 2013).

3. Vienna Convention on Consular Relations, signed 24 april 1963, enter into force 19 march 1967.

4. Reviewed by Alan Garcia Campos, a member of the Mexico Office of the UN High Commissioner for Human Rights in the Constitutional Reform Forum on Human Rights in the National Migration Agenda and the needs of their harmonization at the federal and local level. (June 19, 2013).